



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

O Instituto de Seguros de Portugal Qual o perfil de regulador perante as exigências do Memorando de Entendimento?

O Caso do Fundo de Garantia Automóvel

Mestrando: David Ramos Polido de Oliveira

Orientador: Professor Doutor Eduardo Raul Lopes Rodrigues

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas

**Lisboa
2013**

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Agradecimentos

Ao Professor Eduardo Lopes Rodrigues, meu orientador, pela riqueza das suas aulas que me vêm acompanhando desde da Licenciatura, pelos conhecimentos transmitidos e pelos constantes incentivos.

“Instruction does much, but encouragement everything.”

Johann Wolfgang von Goethe

À minha namorada pela motivação, incentivo e exemplo a seguir.

“Talent hits a target no one else can hit; Genius hits a target no one else can see.”

Arthur Schopenhauer

À Liberty Seguros e aos meus colegas pelos votos de sucesso.

“If everyone is moving forward together, then success takes care of itself.”

Henry Ford

Resumo

Em 2011, o governo português vê os juros sobre a sua dívida atingirem um valor insustentável. Perante esta situação o XVIII Governo Constitucional obtém um empréstimo através de um acordo com 3 instituições internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu que tinha como “colateral” um Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica (MoU) que obriga o governo a cumprir estritamente, estando sujeito a exames periódicos após os quais poderiam ser libertadas sucessivas “tranches” do referido empréstimo. Este acordo veio permitir que o Estado português conseguisse financiar-se a juros mais baixos e em contrapartida o empréstimo prevê a implementação de uma série de reformas estruturais com impacto significativo nos vários sectores da comunidade portuguesa. Uma das áreas apontadas é a da concorrência. Esta palavra é proferida várias vezes e em diversas áreas, inclusive a própria Autoridade da Concorrência e respectivas Entidades Reguladoras Sectoriais (ERS's). Para estas, o MoU refere vários aspectos nomeadamente a necessidade de independência.

Para o presente estudo, procurou-se analisar as competências do Instituto de Seguros de Portugal (ISP), entidade reguladora e supervisora para o sector segurador, ressegurador de fundos de pensões e mediação de seguros. Esta entidade é a que legalmente propõe ao Ministro das Finanças a percentagem que define as taxas sobre os prémios de seguro destinadas ao Fundo de Garantia Automóvel (FGA) cuja gestão é feita pelo Instituto. Verificou-se, desta forma, que as competências do ISP estão para além da exclusiva regulação do sector segurador, agindo também como gestor de um fundo adquirindo, através deste, obrigações, títulos de participação e dívidas soberanas. Desta forma verifica-se uma dualidade de atribuições do ISP a de regulador e a de gestor de um fundo que legalmente regula. O órgão directivo do ISP é o órgão que possui as atribuições de regulação, regulamentação e supervisão como se pode verificar nos artigos 11º e 12º dos actuais estatutos do instituto. Verifica-se, assim, que a prática gestonária do ISP está isenta de supervisão e fiscalização independente sobre a forma como é conduzido o FGA uma vez que é o mesmo órgão directivo quem gere o FGA (artº 13º). A Lei-Quadro nº67/2013 vai produzir efeitos, estabelecer princípios e normas pelas quais as ERS's ir-se-ão regir com alterações nos seus estatutos e com implicações significativas ao nível da autonomia administrativa, financeira, promoção da transparência e independência, mas sem referência directa à suspensão da ligação das ERS's com gestão de fundos. Desta forma e tendo como base um relatório do FMI de 2007 num estudo ao sector segurador podemos afirmar e concordar com a seguinte citação *“ISP not only performs supervisory tasks but also administers the guarantee fund for third party liability motor insurance and workers’ compensation, including the management of related funds. Management of this fund should therefore be transferred to other organizations as soon as possible.”*

Abstract

In 2011, the Portuguese government sees the interest rates over its national debt increase to an unsustainable value. Facing such situation the 28th Constitutional Government obtains a financial loan through an agreement with 3 international institutions, the International Monetary Fund (FMI), European Commission and the European Central Bank that has a “collateral” condition known as the Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (MoU) that obliges the government to strictly follow being subject to periodic evaluations in which could release certain amounts of the mentioned loan. This agreement allowed the Portuguese government to obtain loans with lower interest rates. However this deal previews the implementation of several structural reforms with significant impact in numerous areas of Portuguese society. One of these is the competition area. The word competition is repeated for several sectors, including the Portuguese Authority for Competition and Independent Regulatory Agencies (ERS's). For these agencies the MoU mentions, besides other aspects, the need for independency.

For our current analysis, we've studied the attributions of the Portuguese Insurance Institute (ISP) which supervises and regulates the insurance sector. This agency is the one responsible for proposing to the Finance Minister the percentage that defines the rates destined to the Motor Guarantee Fund (FGA) paid by each individual motor insurance. It is found that the attributions of ISP are not only exclusive for regulating the insurance sector as they are more than that, they include the management of related funds, namely the Motor Guarantee Fund. We verified that the ISP besides regulating the insurance market also acts as a financial manager purchasing sovereign debts and investment funds, facing such facts we verify a duality of attributions for this institute being a regulator and a manager of a fund that legally regulates. The directive member of the institute is the one that supervises and regulates as proven on the articles 11th and 12th of its statutes. With this we verify that the management aspect of the institute is not supervised or inspected independently about how the FGA is managed since it's the same directive board that is responsible for managing the fund (Article 13th). The Law Nr. 67/2013 is about to produce effects on the rules and norms in which the regulatory agencies have to follow and which will cause alterations to their statutes, this will have implications to the administrative, financial, promotion of transparency and independency competencies, however there is no direct reference referring the cancelation of the regulatory agencies and financial fund management. Facing such facts and supported by a FMI report from 2007 that elaborated a study on the Portuguese insurance sector we can agree with the following statement *“ISP not only performs supervisory tasks but also administers the guarantee fund for third party liability motor insurance and workers' compensation, including the management of related funds. Management of this fund should therefore be transferred to other organizations as soon as possible.”*

Índice de quadros

Tabela 1 - Quadro de Comparação de Estatutos	40
Tabela 2 - Circuito Processual de Danos Materiais	66
Tabela 3 - Circuito Processual de Danos Corporais.....	67
Tabela 4 - Demonstração de Resultados Ano 2012	70
Tabela 5 - Indemnizações Pagas	71
Tabela 6 - Reembolsos Fundo Garantia Automóvel.....	72
Tabela 7 - Quadro de Provisões.....	72
Tabela 8 - Composição dos activos financeiros	73
Tabela 9 - Partes de Capital.....	73
Tabela 10 - Obrigações e Títulos de Participação	74
Tabela 11 - Títulos de Dívida Pública e Unidades de Participação em Fundos de Investimento	75

Índice Geral

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
ÍNDICE DE QUADROS	V
ÍNDICE GERAL	6
PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS	9
1.INTRODUÇÃO	10
2. CONCEITOS E TEORIAS RELACIONADAS COM O ÂMBITO DO ESTUDO	13
2.1 - POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.2 – EFICIÊNCIA	16
2.3 – TRANSPARÊNCIA	18
2.4 – INSTITUIÇÕES	19
2.5 – REGULAÇÃO	21
2.5.1 – LEI-QUADRO DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES COM FUNÇÕES DE REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÓMICA DOS SETORES PRIVADO, PÚBLICO E COOPERATIVO	22
2.5.2 - REGULAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA	24
2.5.3 - A REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA	26
2.5.4 - REGULAÇÃO EM PORTUGAL	27
3. A CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL	30
3.1 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA	30
3.1.1 – DIPLOMA DE 21 DE OUTUBRO DE 1907	30
3.1.2 – DECRETO-LEI Nº 17555, DE 5 DE OUTUBRO DE 1929	31
3.1.3 – DECRETO-LEI Nº 30690, DE 27 DE AGOSTO DE 1940	32
3.1.4 – DECRETO-LEI Nº 34562, DE 1 DE MAIO DE 1945	32
3.1.5 – DECRETO-LEI Nº 37076, DE 29 DE SETEMBRO DE 1948	32
3.1.6 – LEI Nº 2071, DE 9 DE JUNHO DE 1954	33
3.1.7 – LEI Nº 2/71, DE 12 DE ABRIL	33

3.1.8 – DECRETO-LEI Nº 135-A/75, DE 15 DE MARÇO	34
3.1.9 – DECRETO-LEI 11-B/76, DE 13 DE JANEIRO	34
3.2.0 – DECRETO-LEI 513-B1/79, DE 27 DE DEZEMBRO	35
3.2.1 – DECRETO-LEI Nº 344/76, DE 12 DE MAIO	35
3.2.2 – DECRETO-LEI Nº 165/81, DE 19 DE JUNHO	35
3.2.3 – DECRETO-LEI N.º 302/82, DE 30 DE JULHO	35
3.2.4 – DESPACHO NORMATIVO Nº 121/83, DE 3 DE MAIO	36
3.2.5 – DECRETO-LEI Nº188/84, DE 5 DE JUNHO	37
3.2.6 - DECRETO-LEI Nº 133/86, DE 12 DE JUNHO	37
3.2.7 – DECRETO-LEI Nº 155/86, DE 23 DE JUNHO	37
3.2.8 – DECRETO-LEI Nº 50/91, DE 25 DE JANEIRO	37
3.2.9 – DECRETO-LEI Nº 147/94, DE 25 DE MAIO	37
3.3 – O REGULADOR	38
3.3.1 – OS ESTATUTOS DO ISP, O QUE MUDOU DESDE DO DL Nº302/82 DE 30 DE JULHO	39
4. AS IMPLICAÇÕES DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO NO ISP	42
4.1 – A CRISE DO <i>SUBPRIME</i> E AS FALÊNCIAS DO SECTOR FINANCEIRO DOS EUA.	42
4.2 – A CRISE DA DÍVIDA SOBERANA	43
4.3 – AS IMPLICAÇÕES DOS REGULAMENTOS EUROPEUS Nº17/1962 E Nº1/2003 NAS AUTORIDADES DA CONCORRÊNCIA NACIONAIS E ENTIDADES REGULADORAS SECTORIAIS.	45
4.3.1 – O REGULAMENTO Nº17 DE 1962	45
4.3.2 – REGULAMENTO Nº1/2003 DO CONSELHO DE 16 DE DEZEMBRO DE 2002	46
4.3.3 – REGULAMENTO Nº 1/2003 QUE COMPETÊNCIAS POSSUEM AS ERS'S?	46
4.3.4 – QUAL O PAPEL DOS TRIBUNAIS RELATIVO AO REGULAMENTO Nº 1/2003?	48
4.4 – AS IMPLICAÇÕES DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO NA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA E ENTIDADES REGULADORAS SECTORIAIS	48
4.4.1 – PONTO 7.20 DO MoU	49
4.4.2 – PONTO 7.21 DO MoU	49
4.4.3 – NOVA LEI DA CONCORRÊNCIA Nº 19/2012 DE 8 DE MAIO	50
4.4.4 – PARECER DO ISP À PROPOSTA DE LEI 132/XII QUE APROVA A LEI-QUADRO DAS ERS'S	51

4.4.5 – CONSEQUÊNCIAS DA LEI Nº 67/2013 DE 28 DE AGOSTO NAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES COM FUNÇÕES DE REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÓMICA DOS SETORES PRIVADO, PÚBLICO E COOPERATIVO	53
5. O FUNDO DE GARANTIA AUTOMÓVEL	59
5.1 – A RESPONSABILIDADE CIVIL	59
5.2 – O SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBRIGATÓRIO	59
5.3 – AS 5 DIRECTIVAS EUROPEIAS PARA O SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBRIGATÓRIO	60
5.4 - O FUNDO DE GARANTIA AUTOMÓVEL	62
5.4.1 – A INTENÇÃO	62
5.4.2 – ÂMBITOS, COMPETÊNCIAS E PROCEDIMENTOS DO FUNDO	63
5.4.3 – OS VALORES DESTINADOS AO FUNDO DE GARANTIA AUTOMÓVEL	68
5.4.4 – O PROPÓSITO DOS FUNDOS	69
5.4.5 – ANÁLISE SUMÁRIA FINANCEIRA	69
5.5 – FUNDOS DE GARANTIA CONGÉNERES E ORGANISMOS DE REGULAÇÃO DO SECTOR SEGURADOR	76
5.5.1 – CONGÉNERE ESPANHOLA PARA REGULAÇÃO DO SECTOR SEGURADOR E FUNDO DE GARANTIA	76
5.5.2 – CONGÉNERE DA ESLOVÁQUIA PARA REGULAÇÃO DO SECTOR SEGURADOR E FUNDO DE GARANTIA	78
5.5.3 – CONGÉNERE DO REINO UNIDO PARA REGULAÇÃO DO SECTOR SEGURADOR E FUNDO DE GARANTIA	80
6. CONCLUSÕES	83
7. BIBLIOGRAFIA	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
REFERÊNCIAS ELECTRÓNICAS	88
DIPLOMAS LEGISLATIVOS E DOCUMENTOS OFICIAIS	90

Principais Siglas Utilizadas

AdC – Autoridade da Concorrência

CCS – Consórcio de Compensação de Seguros

DGSFP – Direcção Geral de Seguros e Fundos de Pensões

DL – Decreto-lei

ERS – Entidade Reguladora Sectorial

FCA – Financial Conduct Authority

FGA – Fundo de Garantia Automóvel

FMI – Fundo Monetário Internacional

ISP – Instituto de Seguros de Portugal

MoU – Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica

MIB – Motor Insurers Bureau

NBS – Banco Nacional da Eslováquia

PRA – Prudential Regulation Authority

RC – Responsabilidade Civil

SRCO – Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório

SKP – Agência Eslovaca de Seguradores

UE – União Europeia

1.Introdução

A presente dissertação irá incidir no âmbito das Políticas Públicas e da eficiência das Políticas de Regulação, considerando o contexto extraordinário que Portugal atravessa com uma intervenção externa solicitada pelo Estado Português e celebrada com 3 instituições internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, que em conjunto com o Governo Português acordaram subscrever um documento que obriga à implementação de uma série de medidas estruturais e que têm influência no modelo organizatório do Instituto de Seguros de Portugal (ISP) como Entidade Reguladora Sectorial, e à forma como este Regulador específico conduz o Fundo de Garantia Automóvel (FGA).

Esta condição específica que Portugal enfrenta, levou à elaboração de um acordo assinado entre as referidas instituições e o Governo Português intitulado Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (MoU). Este documento contém uma série medidas que o Estado Português deve seguir para cumprir com o respectivo acordo. O MoU faz referência, no âmbito da concorrência, a reformas que afectam directamente as competências das Entidades Reguladoras Sectoriais (ERS's) e a forma como estas regulam as suas respectivas áreas. Esta tese não pretende estudar ao promenor as implicações do MoU na área da Regulação, e irá cingir-se à forma de gestão de uma única Entidade Reguladora, o ISP e a forma como conduz o FGA.

A estrutura utilizada para esta dissertação inicia-se por descrições de conceitos que permitam aos leitores entenderem a importância destes no tema e no final espera-se que todos os elementos convirjam na resposta à pergunta de partida. Desta forma, começar-se-á por descrever conceitos gerais acerca das Políticas Públicas e Políticas de Regulação relacionando com uma breve descrição histórica daquilo que é a regulação em Portugal e no espaço geográfico onde se insere e institucionalmente pertence. Convém, em segundo lugar, sendo este um tema que assenta na regulação da área seguradora, referir que é relevante discernir sobre as fundações do ISP como regulador, a sua história, a sua estrutura organizacional, as suas competências e atribuições.

Pretende-se, neste ponto, entender os motivos do pedido de ajuda por parte do Governo Português às referidas instituições e que conduziram à assinatura do MoU, para assim poder descrever as suas implicações na regulação em Portugal, nomeadamente nas ERS's.

Procuraremos, após uma descrição e uma análise compreensiva da influência do MoU nas ERS's, verificar se existe, de facto, uma dualidade de atribuições inserida no núcleo do ISP enquanto regulador e gestor do FGA.

Num capítulo final, e não menos importante, será realizada uma análise quantitativa das taxas cobradas nos prémios de seguro automóvel destinadas ao FGA onde procuraremos descrever em termos quantitativos as aplicações financeiras do FGA, no sentido de entender de que forma são conduzidos e com que intuito.

Espera-se no final, ter contribuído para clarificar se a prática regulatória do ISP tem a transparência necessária para que as sociedades contemporâneas possam exercer a sua função cívica de escutinar o exercício das Políticas Públicas.

Objecto de estudo, pergunta de partida e questões subsequentes:

Em 2011 o governo português solicita apoio financeiro externo o que conduz à subscrição de um documento com diversas linhas orientadoras, rigorosamente vinculativas para os diversos sectores da sociedade portuguesa. O ponto 7.21 do MoU refere a necessidade de uma análise no que concerne à independência das principais autoridades reguladoras nacionais o que chamou à nossa atenção, nomeadamente à possibilidade do ISP possuir uma dualidade de atribuições o que pode ser incoerente com o conceito de independência como regulador, uma vez que este regulador específico poderá gerir fundos que ele próprio regula. Desta forma a questão de partida, e que define o nosso objecto de estudo, é colocada da seguinte forma:

Qual o perfil de regulador para o ISP relativamente ao fundo de garantia automóvel?

É no nosso entender que a pergunta de partida é pertinente pela importância de resposta ao pressuposto constante no MoU relativo à independência dos reguladores sectoriais, mas também pela relevância no escrutínio da transparência das políticas públicas de regulação.

No sentido de complementar a nossa dissertação, procuramos colocar as seguintes questões subsequentes:

1 - Que alterações estão previstas na legislação existente relativa à independência e transparência das ERS's?

2 - Como são definidas as taxas cobradas destinadas ao FGA?

3 - Como são aplicados os valores cobrados destinados ao FGA?

Objectivo e Intencionalidade

A elaboração desta tese tem como principal objectivo de averiguar a compatibilidade do modelo organizatório do ISP com as exigências do MoU que o Estado português celebrou com 3 instituições internacionais, o Banco Central Europeu, o FMI e a Comissão Europeia, e sobretudo no que concerne à coexistência no seu leque de atribuições com funções de regulador e funções de regulado.

Deste modo verifica-se se a prática regulatória do Instituto de Seguros de Portugal tem a transparência necessária para que as sociedades contemporâneas possam exercer a sua função cívica de escutinar o exercícios das Políticas Públicas.

Relevância contextual da dissertação

Após décadas de reformas neo-liberais que implicaram toda uma série de transformações, privatizações e mutação dos Estados modernos ocidentais em Estados interventores seguiu-se o colapso financeiro resultante de práticas e escolhas erradas (ex: *Subprime*) e que podem conduzir à percepção que o caminho a percorrer no que concerne à regulação dos mercados ainda é longo, verificando-se a necessidade de um maior reforço no desenvolvimento de políticas públicas de regulação.

Portugal, como uma das economias ocidentais afectadas pela crise financeira implementa um difícil programa que tem vindo a transformar, de forma muito significativa, a sociedade portuguesa e que tem implicações nos diversos agentes de mercado. Uma parte desta transformação ocorre na área da concorrência e nas suas entidades reguladoras, importa por isso, na nossa dissertação analisar e verificar em que medida as entidades reguladoras são afectadas, nomeadamente o ISP, entidade reguladora para o mercado segurador que, como em qualquer nação, é um mercado financeiro que movimenta milhares de milhões de euros.

As alterações previstas no MoU vêm procurar trazer um desenvolvimento positivo nas estruturas destas entidades principalmente em termos de independência e aumento das suas competências de regulação, regulamentação, inspecção e fiscalização incrementando o poder destas. A nossa dissertação revela toda a sua importância pela análise que faz destas competências e âmbitos.

2. Conceitos e Teorias Relacionadas com o Âmbito do Estudo

2.1 - Políticas Públicas

Vários têm sido os especialistas que têm discernido no sentido de analisar, compreender, e sintetizar sobre o que são políticas públicas, o que compõe as mesmas, como se definem, como se implementam, como se executam, como se avaliam e como são escrutinadas pelas sociedades democráticas. Este aspecto é importante porque vai permitir compreender, mais à frente, que as políticas públicas estão por detrás da criação de instituições de regulação, estas surgem porque existe uma intenção/necessidade de regular uma determinada área da sociedade com o propósito da defesa do interesse público.

As políticas públicas estão directamente relacionadas com o interesse público e/ou da economia porque de uma forma geral causam impacto nos agentes da sociedade. Contudo nem todos os envolvidos são afectados pelas políticas públicas de forma equitativa. Assim os cidadãos procuram saber de que forma uma política pública os podem atingir, por exemplo nos impostos que vão pagar ou serviços que vão ter acesso ou restrições.

Thomas Dye define as políticas públicas como “o que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Segundo o autor, os governos conduzem diversas acções na sociedade, “ as políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios, ou extrair impostos, ou todos estes ao mesmo tempo”.

Este autor analisa as políticas públicas de um ponto de vista da ciência política, referindo que a ciência política e os seus estudiosos mostram interesse nas políticas públicas conduzidas pelos governos e como é que as mesmas são influenciadas assim como o impacto das mesmas no quotidiano das sociedades. Dye, refere que foco principal da ciência política nunca foram as políticas públicas em si, mas as instituições e as estruturas governamentais, dividindo estas em dois ramos:

A ciência política de um ponto de vista “tradicional” concentrou-se num âmbito de competências dos vários órgãos de poder, soberanos ou não, das sociedades, estudando as estruturas das instituições e a “justificação filosófica” dos governos.

De um ponto de vista “comportamentalista”, a ciência política incide sobretudo nos processos e comportamentos associados entre os governos e as diversas instituições que “orbitam” em torno deste, a forma como este interage com grupos de interesse, partidos políticos, entre outros.

Thomas Dye, alerta também para as possíveis limitações das políticas públicas:

- 1- Os problemas podem não ter solução devido à forma como são considerados. Alguns problemas podem ser vistos de forma “relativa” em vez de “absoluta”, o que conduz a que não exista uma política pública capaz de resolver o mesmo na sua totalidade;
- 2- Aquilo que o governo consegue executar pode nunca chegar a corresponder às expectativas da sociedade;
- 3- As políticas públicas podem trazer benefício a uma parte da sociedade e prejudicar outra parte;
- 4- Uma política pública pode não ser implementada por motivos externos aos mesmos, por exemplo, o governo pode definir a escolaridade obrigatória como sendo o 12º ano. Contudo existem alguns estudantes que abandonam a escola antes de alcançarem a escolaridade obrigatória;
- 5- Uma política pública pode ser contornada pela sociedade, ou seja, os governos podem decidir implementar uma política pública mas que na realidade poucos a respeitam;
- 6- As causas de um determinado problema podem ser de diversa ordem, isto pode significar que uma política pública pode não resolver o problema;
- 7- Os governos podem rejeitar criar uma política pública uma vez que o custo possa verificar-se superior ao do problema a resolver;
- 8- O sistema político pode sofrer influências externas e tomar uma decisão incorrecta ou influenciada por um determinado *lobby*, organização e/ou forças externas.

Thomas A. Birkland, indica que existem diversas formas de definir o conceito de políticas públicas. Este autor menciona que cada possível definição pode ser tomada por um indivíduo ou organização para a melhor forma aplicável à política que pretende ver ser implementada, ou seja, para cada situação específica o(s) autor(es) da política assumem a definição que melhor se enquadra.

Assim para Birkland (2011, p.8), existem várias possíveis definições do que são políticas públicas que passamos a citar:

- As políticas públicas são feitas em nome do “público”.
- As políticas públicas são geralmente feitas ou iniciadas pelo Governo
- As políticas públicas são interpretadas e implementadas pelo sector público e privado
- As políticas públicas são aquilo que o Governo intende fazer.

- As políticas públicas são aquilo que o Governo escolhe não fazer.

Segundo o autor, não existe consenso sobre a definição precisa do que são políticas públicas, contudo, apesar das vastas propostas, existem aspectos concordantes que sugerem que a execução de uma política pública afecta um extenso grupo de pessoas e interesses, normalmente conduzida pelo seu “centro de autoridade”, isto é, o Governo, daí que as mesmas possam muitas vezes assumir contornos controversos.

Desta forma, as políticas são públicas porque afectam um grande número de pessoas e nascem, normalmente, no seu “centro de autoridade”, e são políticas porque implicam um conjunto de leis e regulação de um determinado sector ou área. Birkland acrescenta, com base nas definições de Anne Schneider e Helen Ingram que “ as políticas são reveladas através de textos, práticas, símbolos, e discursos que definem e carregam valores incluindo bens e serviços assim como regulamentos, rendimentos, estatutos, e outros valores positivos e negativos” (Birkland *apud* Anne Schneider e Helen Ingram).

Esta definição explica que as políticas públicas extravassam o âmbito legal isto porque, após se transformarem numa directiva ou decreto-lei as mesmas são submetidas a um processo de implementação conduzido por indivíduos, que são aqueles que decidem quem são os beneficiários da medida e os que irão suportar os custos das mesmas.

As políticas públicas são, segundo Gerston (2010, p.3), um “subcampo da ciência política” e “o seu desenvolvimento emergiu do reconhecimento que as análises tradicionais das decisões governamentais eram descrições incompletas de actividades políticas”. As políticas públicas estão presentes nas mais variadas áreas da sociedade, na saúde, educação, segurança, economia, como tantas outras.

Assim, as políticas públicas transformaram-se num foco de extrema importância para as sociedades modernas e à sua envolvente de constante mudança e imprevisibilidade, rompendo com aquilo que era tradicional e constante, as relações entre os cidadãos e as instituições tornaram-se cada vez mais complexas, torna-se, por isso, importante conseguir compreender e avaliar as acções governamentais, o ponto de debate entre os *decision-makers* passa por procurar que não só que o resultado de uma política pública seja de *outcome* positivo como que também seja aceitável para todos os envolvidos.

Para Gerston, “as políticas públicas têm quase tantas definições como questões relacionadas”. Assim, o autor divide as definições por dois ramos:

- Institucionalistas: aqueles que procuram incidir com a questão formal, com os “blocos” governamentais, vêem as políticas públicas como um componente positivo de regras e procedimentos devidamente identificados.

- Comportamentalistas: acenta principalmente naquilo que as pessoas realizam, definem as políticas públicas como o “resultado da interacção de forças poderosas, algumas estando longe das paredes do governo”.

Gerston (2010,p.7) define as políticas públicas como “a combinação de decisões básicas, compromissos, e acções feitas por aqueles que possuem ou influenciam posições de autoridade governamental”.

O autor indica que estes elementos resultam de uma interacção entre os criadores da política e os membros que são afectados pela mesma. A política pública pode ser alterada e redireccionada em resposta a pressões feitas por indivíduos fora ou dentro do governo, este pode provocar benefício ou prejudicar a sociedade através da sua actividade, por vezes estas experiências podem ocorrer simultaneamente.

Podemos, numa definição global afirmar que, as políticas públicas pelas características que podem configurar podem ser definidas como sendo todo um conjunto de leis, regulamentos, decisões e programas, devendo incluir todas as acções dos governos, pressupõem legitimidade uma vez que são na sua grande maioria emandas pelos “centros de autoridade” ou “centros de poder”, podendo estes sofrer ou não influências externas, mas que foram instituídos pela sociedade como forma de delegar as decisões destinadas a uma sociedade envolta num ambiente complexo e em constante mutação com o intuito de prosseguir o interesse geral, existindo muitas vezes a possibilidade de ser mais benéfico para um determinado grupo da sociedade em detrimento de outro.

2.2 – Eficiência

O conceito de eficiencia pode assumir diversas racionalidades dependendo do autor e/ou ponto de vista da forma a que se aplica, de uma forma geral a eficiência refere-se à forma como a prestação de um serviço ou criação de um produto é maximizada consoante os recursos disponíveis sejam utilizados da forma mais reduzida possível quer no âmbito maximização quer num âmbito de redução da despesa com a provisão do mesmo.

Do ponto de vista da economia o conceito de eficiência é de uma simplicidade extrema, simplesmente fazer o máximo com o mínimo, ou seja, numa métrica financeira obter o máximo rendimento de uma dada unidade monetária com o mínimo dispêndio de recursos expressos na mesma unidade monetária, todavia na literatura esta simplicidade advém obnubilada por múltiplas formulações.

Importa mencionar os conceitos de eficiência podem ser vistos consoante a organização privada ou pública, uma medida pode ser mais ou menos eficiente se prosseguir o interesse

público ou invés de um conceito privado de maximização dos recursos, mesmo os gestores funcionários públicos e privados possuem grandes diferenças quanto à sua forma de gerir.

Um gestor público não goza de flexibilidade de recursos, ou seja, um gestor público possui um determinado volume de recursos que têm de ser geridos de uma forma muito restrita ao invés do gestor privado que goza de alguma liberdade para poder gerir os recursos financeiros e humanos da empresa da forma que melhor convier.

Semelhante comportamento ocorre com os funcionários, podem existir motivos que levam os funcionários privados a desempenhar tarefas de formas mais eficientes, por exemplo, pela fidelização/satisfação de um cliente, por regalias consoante a performance, pela sobrevivência da empresa, ao contrário o sector público pode neste campo estar menos motivado e por conseguinte ser menos eficiente, já que o sector público sobrevive da vontade política não havendo a necessidade por efeito de motivação adicional de prestar um serviço de qualidade ao cidadão.

Mas como medir a eficiência do sector público? Torna-se difícil pela sua dimensão, pois ao invés do sector privado cujo os “donos” da empresa são os seus accionistas, o sector público tem o cidadão como “dono”, o que torna difícil medir o grau com que uma política pública ou instituição pública é ou não eficiente, muitas das políticas públicas assumem carácter de longo prazo e só serão mensuráveis passado algum tempo.

As políticas públicas só são eficientes se prosseguirem o interesse público? Estas utilizam recursos públicos por isso importa garantir que os impostos e/ou taxas suportadas pela sociedade, quer individualmente quer colectivamente, são utilizados de forma correcta e eficiente. Supostamente quanto maior a necessidade de cobrança de impostos ou taxas maior o grau de ineficiência, a taxação implica menos recursos disponíveis para os cidadãos e empresas. Adam Smith na sua obra "A Riqueza das Nações" indica que para alcançar um ponto próximo da eficiência não só os impostos têm de ser forçosamente cobrados mas também propositados.

Então sempre que exista uma taxação superior ao custo certo estamos perante uma situação de ineficiência, o aumento de taxação poderá ser considerado como inverso ao conceito de eficiência, se uma instituição pública aumenta o volume de taxação logo, em princípio, estará a ser mais ineficiente, pois a eficiência é a forma como se utilizam os recursos. Contudo se nos focarmos nos estudos de Baulman e Bliender (2012, p.360 a 380), verificamos que estes acrescentam um aspecto positivo resultante da ineficiência, ou seja, consideram que os governos podem tomar medidas ineficientes para corrigir comportamentos ineficientes dos cidadãos. Por exemplo, os líderes podem aumentar os impostos directos sobre os combustíveis de forma a canalizar os cidadãos à utilização dos transportes públicos reduzindo a poluição pela utilização individual dos automóveis, geram

de facto ineficiência pelo aumento da taxaço dos combustíveis mas com outro objectivo que não seja ele económico.

Outra questão são a forma como os recursos são distribuídos, William Niskanen, defende que os gestores de instituições públicas procuram sempre aumentar os orçamentos dos seus departamentos assim como a importância das instituições que dirigem, de forma a aumentar os seus próprios poderes. O autor, acrescenta que o aumento dos orçamentos destes órgãos públicos contribuem para o aumento do tamanho do Estado o que conduz a perdas de eficiência, os gestores destas organizações procuram aumentar as competências e providência de serviços públicos, para desta forma aumentar os seus orçamentos.

2.3 – Transparência

A questão da transparência nas instituições públicas tem, nas últimas décadas e acompanhadas pela necessidade regulação, vindo a ser um tema relevante em diversos estudos, debates públicos e escrutínio dos cidadãos. Nos dias de hoje os governos enfrentam ambientes cada vez mais instáveis e que exigem uma maior e melhor adaptação dos agentes e dirigentes públicos.

Estas transformações conduziram à necessidade de reunir o máximo de informação possível não só para que as instituições públicas possam melhor enfrentarem as situações adversas mas também para que as medidas a aplicar sejam o mais transparentes possível. Existem casos em que parte das medidas levadas a cabo pelas políticas públicas são vistas como ineficientes, irrelevantes ou até mesmo prejudiciais pela sociedade, o que releva que os cidadãos estão cada vez mais exigentes independentemente da qualidade do serviço que é prestado pelo sector público. Por isso, a condução de comportamentos transparentes por parte das instituições de poder contribui para o desenvolvimento de uma melhor escolha de políticas públicas e contribuindo também para minimizar o impacto de medidas mais complexas e de compreensão mais difícil para os cidadãos, assim como reduzir os riscos de corrupção.

Referindo os autores Hood e Heald (2006, p.3) “Transparência é muitas vezes espelhada como o elemento chave para uma melhor governação, por aumentar a confiança no sector público. Mas a transparência é mais vezes falada do que praticada, mais vezes referida do que definida e mais vezes advogada do que analisada criticamente”.

Comportamentos transparentes expõem a forma como os recursos públicos são aplicados, tomando por exemplo as taxas sobre os combustíveis podemos afirmar que a cobrança destas podem provocar uma sensação de propósito ambíguo e injustificável para o cidadão passando a imagem de um Estado ineficiente.

Apesar disso a aplicação destas taxas poderá estar para além do propósito de “apenas mais uma taxa” e possuir uma intenção diferente que prossiga o objectivo de interesse público, neste caso poderá o Estado a aumentar impostos sobre os combustíveis fósseis na tentativa de orientar os seus cidadãos para energias alternativas ou redução dos níveis de poluição. Neste sentido se uma política pública for transparente o suficiente o cidadão estará, supostamente, mais receptivo a suportar as taxas associadas à mesma.

Os poderes de decisão são “entregues” por escolha dos cidadãos aos governos pela própria natureza dos objectos de decisão, ou seja, os membros da sociedade não conseguem tratar a diversidade de assuntos, na sua maior parte complexos, que os governos trabalham, daí que a delegação dos poderes de decisão seja atribuída aos indivíduos que estes confiaram para tomar decisões complexas. Contudo e citando Birkland (2001, p.11), *“But in delegating these responsibilities, we do not abandon our interest in what the government does or how it does it...”*, desta forma a questão da transparência é vista como de extrema importância para os Governos e suas instituições pela sua importância que tem na prossecução da eficiência no tratamento dos recursos públicos, assim como demonstrar o desempenho e responsabilização do Governo.

Mas qual a importância da transparência na regulação? A importância surge pela influência que tem no processo regulatório, um processo transparente pode contribuir para um melhor desenvolvimento de políticas de regulação, permite corrigir falhas de regulação, informação insuficiente por parte do sector público, incertezas relativas a comportamentos de mercado, assim como ausência de *accountability*. Políticas de regulação transparentes reduzem o risco de um impacto parcial na implementação destas políticas, daí que esta questão seja de extrema importância para a análise das ERS's, pois quanto mais independência maior a necessidade de transparência e escrutínio.

Desta forma a consulta pública é um elemento essencial no processo de regulação por aumentar a qualidade das regras, programas e controlo, mas também porque a consulta pública fornece informações às instituições o que permite por sua vez a criação de políticas melhor orientadas.

2.4 – Instituições

De forma a prosseguir com o desenvolvimento do tema proposto é necessário definir o que são instituições, sendo que estas podem assumir diversas formas, políticas, económicas, religiosas, familiares entre outras... A definição de instituições é variável e abrangente dependendo da doutrina de estudo, Peter Hall e Rosemary Taylor (1996, p.5;22), definem as instituições a partir de uma perspectiva institucionalista histórica como “procedimentos

formais ou informais, rotinas, normas e convenções interiorizadas na estrutura organizacional da política económica”, estas podem assumir um grande conjunto de leis ou simples operações burocráticas.

Nesta perspectiva histórica os aspectos sociais, psicológicos e culturais dos indivíduos dentro das instituições não eram vistos como os principais responsáveis pela condução do sistema institucional, ao invés seriam as estruturas organizacionais derivadas das políticas públicas e políticas económicas que funcionavam como o “principal factor” de influência sob os indivíduos e o seu comportamento, esta perspectiva dedica menos importância na influência que as instituições têm no comportamento dos indivíduos.

Praticamente na mesma altura em que surge a perspectiva institucionalista histórica surge também a perspectiva da escolha racional. Esta perspectiva nasce de um paradoxo significativo presente no congresso norte-americano que mostra estabilidade nas decisões legislativas enquanto os postulados da *Rational Choice Institutionalism* defendem exactamente o contrário, ou seja, prevêem que a maioria representativa no congresso revogue as leis do executivo anterior.

A *Rational Choice Institutionalism* estuda a forma como os seus agente utilizam as instituições para maximizar a utilidade dos próprios, por não se verificar instabilidade legislativa no congresso norte americano chegou-se à conclusão que eram as próprias instituições do congresso através da sua homogenização formal que trazem a estabilidade, “*Some of these rules provide agenda control that limits the range and sequence of the options facing congressional votes. Others apportion jurisdiction over key issues to committees structured so as to serve electoral interests of congressmen or provide enforcement mechanisms that make logrolling among legislators possible*” (Hall e Taylor 1996, p.943).

No entanto numa perspectiva institucionalista sociológica os autores indicam que neste campo, os institucionalistas sociológicos tendem a definir as instituições para além das normas e procedimentos, focando aspectos mais comportamentais e típicos do Ser Humano como o aspecto cultural e moral.

Polski e Ostrom (1999, p.3) parecem ter uma definição mais abrangente de como se definem as instituições, como sendo “uma regra, norma, ou estratégia entendida que cria incentivos comportamentais em situações repetitivas. As instituições podem ser formalmente descritas em forma de lei, política pública, ou procedimento, ou podem emergir informalmente como normas, práticas operacionais comuns, ou hábitos”.

Assim as instituições públicas caracterizam-se pela prossecução do interesse público em qualquer área da sociedade que se considere necessária a presença de políticas públicas, educação, saúde, segurança, transportes, regulação, entre muitas outras. Estas instituições

são conduzidas por normas e regras normalmente emanadas pelos governos ou centros de decisão. Estas instituições são formais por possuírem um vasto e complexo conjunto de procedimentos naturais da administração pública.

Assim, e perante as definições acima e caminhando para a relação das instituições com o tema proposto é possível entender a necessidade quase natural da existência de instituições formais, pela ordem e estrutura que estabelecem na sociedade, moldando comportamentos, quer individuais ou colectivos.

2.5 – Regulação

Para entender o caminho até à regulação moderna é necessário discernir de forma sucinta sobre o papel do Estado nos mercados. Nos finais do séc. XIX o papel do Estado na regulação não seria muito mais que a defesa pelos direitos de propriedade, a Era do *Laissez Faire* pressupõe que o mercado se equilibra naturalmente sem a necessidade de intervenção governamental.

Após a crise económica de 1929 o papel do Estado sofre alterações e a regulação dos mercados passa a ter uma maior intervenção por parte destes passando, inclusive, a fazer parte das próprias constituições, e até à década de 70 o mercado estava em boa parte nacionalizado.

A década de 80, em muito influenciada por movimentos neo-liberais, vêm trazer um novo papel e concepção do Estado na economia, o objectivo é de transformar o Estado Providência num Estado mais “magro” através da desregulamentação do mercado e pelo aumento significativo das privatizações. O Estado é visto como ineficiente face à gestão privada, “as privatizações têm, pois, como objectivo melhorar o funcionamento dos serviços, aumentando a qualidade e baixando os preços...”(Bilhim 2002, p.64).

Este “evoluir” do Estado não passou apenas por reduzir o papel do Estado no mercado de volta ao um liberalismo clássico, à medida que se verifica a redução do papel do Estado nos mercados verifica-se também um aumento significativo do papel do Estado como Regulador.

Outro aspecto é a pressão colocada por grupos de interesse nas classes políticas, estas ao longo do tempo influenciam estas classes na prossecução de interesses próprios criando acções ineficientes por parte dos governos não sendo possível beneficiar um determinado grupo sem que outros sejam prejudicados. Desta forma surge a necessidade da criação de entidades reguladoras independentes, pelo seu afastamento dos centros de poder, pela sua capacidade técnica e especializada, “...*better able to protect the diffuse interests of the consumers rather than those of producers*” (Majone 1996, p.56).

Mas qual importância da regulação? Passa pela defesa do interesse público, "Regulação nas suas muitas formas, é o processo central da governação contemporânea, e como procura inserir o dinamismo das economias de mercado com resposta para políticas e normas para a saúde, segurança, protecção ambiental, e justiça" (Levi-Faur *apud* Kagan, 2011, p.3).

Desta forma podemos considerar que a importância da regulação conduzida pelo Estado é a de regulação "social", a própria Constituição Portuguesa define como "incumbências prioritárias do Estado (Artº81): "assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas ao interesse geral".

A regulação pretende corrigir inúmeras falhas de mercado, monopólios, externalidades negativas (ex:poluição), falhas de informação e insuficiências na provisão de serviços públicos (Majone 1996, p.28;31). A regulação contribui para a boa relação entre o Estado, os mercados e o interesse público, através da regulação das instituições, quer estaduais quer privadas, podem demonstrar aos seus agentes situações de sucesso, falhas, ou necessidades de alteração de uma determinada política pública.

O Estado Regulador pode, assim, assumir 3 formas, como quem define as normas comportamentais e condições de acesso ao mercado, como accionista e como fiscalizador que aplica regras e penaliza prevaricadores, principalmente quando os aspectos acima assumem carácter de serviço público (Bilhim 2002 p.59;77). É assim possível afirmar que quanto mais perfeita for a concorrência numa determinada economia maior será a sua eficiência e por conseguinte melhor será a sua orientação para o interesse público.

Nos dias de hoje, uma parte significativa da regulação é conduzida por entidades reguladoras, mesmo em mercados onde possa existir uma concorrência monopolística (Ex: electricidade), sejam elas nacionais ou supraestaduais como é o caso das instituições europeias.

2.5.1 – Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo

Com o surgimento de uma vaga de políticas neo-liberais e com a privatização de sectores normalmente detidos pelo Estado com interesse público justificam os motivos da necessidade de regulação e o surgimento das ERS's com o propósito de intervir nos mercados e protecção do interesse público, estas entidades são essenciais para conduzir e aplicar efectivamente políticas públicas de regulação.

Estas organizações têm como principal função fazer valer a aplicação da legislação regulatória de um determinado sector assim como propor e implementar nova legislação, pelo que o não respeito por estas normas por parte dos agentes de mercado podem conduzir a sanções por parte das ERS's. Estas entidades são independentes cujas competências e objectivos estão normalmente definidos nos seus estatutos, incluindo a referência à sua independência, respectiva autonomia e composição de recursos quer financeiros quer humanos.

As ERS's são entidades que regulam e fiscalizam um determinado sector ou indústria onde as suas actividades e decisões têm impacto nos agentes regulados, estas organizações podem ou não depender financeiramente de um determinado ministério através de impostos, contudo apesar de poderem depender do financiamento de um ministério não existe influência política ou ministerial na condução das suas actividades de regulação, e mesmo intervenção ministerial não poderá ser mais que prestar aconselhamento pontual relativamente a um assunto específico.

Convém referir que as ERS's não são totalmente independentes dos governos, isto partindo de um determinado ponto de vista, ou seja, estarão sempre a funcionar sob uma autoridade de normas e estruturas de governação que podem ser alteradas directamente através de diplomas legislativos, tribunais ou indirectamente pelos governos. A legitimidade das ERS's não é obtida através de um processo eleitoral e a sua gestão não é feita por políticos eleitos. São organizações criadas pelos governos para que podem regular um determinado sector, desta forma estas entidades estão entre a legislação que as estabelece e a legislação que têm de aplicar.

Mas por que motivo deverão ser as ERS's independentes? Deve-se ao facto destas organizações terem a obrigação de tomar decisões coercivas fora do campo de interferência dos interesses políticos e privados, tendo por isso legitimidade para lidar com questões complexas procurando trazer o máximo de transparência para os mercados sem influências de grupos de interesse, ou seja, os governos promovem a existência destas entidades de modo a prosseguir políticas públicas mais transparentes e manter a confiança dos cidadãos e mercados.

Procura-se também evitar a presença do Estado como criador de políticas e agente económico no mesmo mercado onde essas políticas são aplicadas. Estas entidades contribuem para para que o acesso aos mercados e presença dos seus agentes seja feita de forma equitativa e justa evitando situações discriminatórias, estes agentes, quer públicos quer privados, são regulados pela mesma estrutura de regras. Podemos afirmar também que a necessidade de existirem reguladores independentes contribui para a separação do papel dos Estados como criadores de políticas públicas e agentes produtivos.

Concluindo, e citando Majone (1996, p.40;41) *“it has been said that independent agencies are justified by the need of expertise in highly complex or technical matters, often combined with a rule-making adjudicative function that is inappropriate for a government department; that agencies separateness from governments useful whenever it is hoped to free public administration from partisan politics and party political influence;”*.

2.5.2 - Regulação na União Europeia

Desde a década de 60 que tem havido um aumento significativo de regulação emanada por Bruxelas e os seus representantes Europeus, referindo Majone (1996, p.57) *“ By the year 1970, the average was twenty-five directives and six hundred regulations per year...by 1975, this figure has risen to fifty one thousand respectively”*. Nas décadas seguintes continuou-se a assistir a um aumento de legislação Europeia sendo esta superior em quantidade à legislação produzida individualmente por cada um dos Estados-Membros e que ainda assim uma boa parte desta legislação nacional está sujeita a aprovação pela Comissão Europeia.

Para além do praticamente exponencial aumento de directivas europeias assiste se também, ao longo da existência da Comunidade Europeia/União Europeia, um aumento do número de representantes do Conselho da União Europeia, este é o órgão que tem a última palavra na criação de legislação europeia.

Mas porque possuí o Conselho Europeu tanto poder legislativo? Isto porque as nações pertencentes à União Europeia estão sujeitas aos vários tratados celebrados que conduziram à “forma” que a mesma assume, ou seja, os países estão sujeitos aos tratados fundadores e por esse motivo qualquer acto Europeu tem efeito directo na legislação nacional.

O poder de regulação tem, ao longo de décadas, vindo aumentar e a ser imputado aos órgãos europeus não significando por isso que a regulação nacional tenha diminuído, ao contrário, veio aumentar a responsabilidade de cada Estado Membro na aplicação e condução dos regulamentos, de acordo com o Tratado de Roma a implementação das directivas europeias é da responsabilidade dos seus Estados-Membros.

Muitos desenvolvimentos foram conduzidos pelas instituições das Comunidades Europeias e, da U.E, em políticas de regulação, pelo que citamos algumas datas relevantes das últimas duas décadas abaixo (OCDE, p.19;23) :

- 1995 – *Commission report to the Council: Application of the subsidiarity and proportionality principles to simplification and consolidation;*

- 2000 – *Lisbon Strategy for Growth and Jobs*: The Strategy identified the need to enhance the competitiveness of the EU economy through increased productivity growth as a key challenge, including measures to improve regulatory environment for businesses;
- 2001 – *Mandelkern Report*: The Report develop a coherent strategy to improve the European regulatory environment. The Report made recommendations to member states and to the EU institutions in the areas of impact assessment, consultation, simplification, organizational structures for better regulation, alternatives to regulation, access to regulation, and national implementation of EU legislation;
- 2002 – *European Commission Communication*: This introduced a new integrated impact assessment system, roadmaps, alternatives to regulation, minimum standards for consultation, and guideline for using expert advice. It prepares the way for the introduction of an EU level impact assessment process;
- 2003 – *EU inter-institutional Agreement on better law-making*: sets a common framework for action by the European Commission, the European Parliament and the European Council of Ministers;
- 2005-2008 – *EU Integrated Guidelines for Growth and Jobs*: This noted that “ to create a more competitive business environment and encourage private initiative through better regulation, member states should reduce the administrative burden that bears upon enterprises, particularly SME’s and start-ups;
- 2005 – *Renewal of the EU’s Lisbon Strategy for growth and jobs* by the European Council of Ministers: requires EU member states to establish National Reform Programmes, monitored by the European Commission, which issues annual progress reports;
- 2006 – *European Commission Better Regulation strategy*. This strategy was set up as a central element in the efforts to raise productivity. It set out that better regulation did not mean more or less regulation but rather, the adoption of a policy and processes aimed at ensuring that all regulations are of high quality. The strategy particularly emphasized the needs of businesses and especially SME’s;
- 2006 – *Establishment of the Commission’s Impact Assessment Board* as central quality control and support function on regulatory and policy proposals;
- 2007 – *European Commission Action Programme for Reducion Administrative Burdens*. This was approved by the European Council of Ministers, set a target of reducing administrative burdens in EU legislation by 25% by the end of 2012;

- 2007 – *Establishment of EU High-Level Group of officials on Better Regulation to advise the Commission on administrative burdens and simplification issues;*
- 2010 – *European Commission Communication on Smart regulation in the EU.*

2.5.3 - A Regulação da Concorrência na União Europeia

Uma das áreas cuja regulação europeia está mais presente corresponde à concorrência, importa para a presente tese importa abordar este tema devido à implicação das ERS's no mercado, neste caso a área seguradora.

A concorrência é fortemente regulamentada por directivas europeias para evitar, não só, distorções de mercado, como pelo benefício que traz ao consumidor.

As políticas de regulação de concorrência visam os seguintes aspectos:

- Carteis
- Concentrações
- Abuso de posição dominante
- Ajudas estatais

O artigo 101º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia aborda a questão da cartelização, esta é ilegal na União Europeia e a sua prática é punível com pesadas multas, a cartelização é proibida por conduzir à distorção do mercado, assim como a limitação da produção, acordos acerca da fixação de preços e partilha concertada do mercado.

Abordando a vertente das concentrações importa referir que é considerada concentração desde que se verifiquem os seguintes aspectos:

- Fusão de duas ou mais empresas outrora independentes ou aquisição de partes das mesmas;
- Aquisição, de forma directa ou indirecta, do controlo de uma ou várias empresas por elementos que controlem pelo menos uma empresa.

Esta área é fortemente regulada pelas normas europeias para a concorrência devido à possibilidade de assumir contornos de distorção do mercado, reduzir a oferta, elevar os preços e colocar uma ou várias empresas numa situação de posição dominante.

No que concerne aos abusos de posição dominante (Artº 102 do TFUE), importa mencionar que uma posição dominante não é ela própria anti-concorrencial, mas é considerado abuso se a organização em questão praticar preços demasiado reduzidos face ao que os seus

concorrentes não conseguem comercializar (*Dumping*), recusa de comercializar com determinados clientes ou praticar descontos demasiado excessivos com os maiores consumidores de um determinado produto, vender um produto apenas se comprar o outro e limitar inovação e produção de um determinado produto de forma deliberada.

Finalmente, as ajudas de estado, serão proibidas sempre que se verifique que podem prejudicar a concorrência, situações de catástrofe natural, desenvolvimento regional, projectos de interesse europeu são exemplos que são normalmente aceites (Artº 107 do TFUE).

Os aspectos mencionados neste ponto são traços gerais acerca do funcionamento da União Europeia em termos de regulação e prossecução de políticas de concorrência, nacionalmente a regulação é realizada nos diversos sectores por ERS's que implementam estas directivas europeias, que “disciplinam” o comportamento dos mercados que regulam e que punem os prevaricadores.

2.5.4 - Regulação em Portugal

A Regulação em Portugal pode ser dividida em 3 períodos distintos: um primeiro referente ao do Estado-Novo até à revolução de 1974, um segundo de carácter de preparação para adesão à CE situando-se entre a Constituição de 1976 e 1986, e um terceiro período pós 1986 com a entrada de Portugal para a CEE.

O Estado-Novo, com base na Constituição de 1933, é visto como um “Estado-Corporativo”, previa o Estado como um empresário presente em todas as actividades económicas. O corporativismo, inspirado em raízes fascistas italianas, considera que o equilíbrio social só seria alcançável através da colaboração entre patronato e operários, apoiado pelo Estatuto do Trabalho Nacional (DL n.º 23048, de 23 de Setembro de 1933) corresponde pela sua natureza e propósito à Carta do Trabalho Italiana.

Estes 2 documentos, a Constituição de 1933 e o DL nº 23048 de 23 de Setembro de 1933, vieram permitir ao Estado a sua intervenção nos assuntos económicos da Nação (artigos 14º, 15º e 16º). Esta intervenção no âmbito da regulação é claramente expressa no artigo 30º “o Estado regulará as relações da economia nacional...”, e no artigo 31º “o Estado tem o direito e a obrigação de regular superiormente a vida económica e social...”. Assim, o Estado era o “Todo-Poderoso” na economia portuguesa, constituído por uma Câmara Corporativa, Corporações, Ministério das Corporações, Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, Sindicatos Nacionais de Direito Público, Grémios Nacionais.

A regulação na economia pelo Estado-Novo assentava principalmente em 3 pontos, o condicionamento industrial, a estrutura corporativa e a protecção pautal, as políticas do

Estado Novo limitavam o acesso das empresas em várias áreas do mercado nacional favorecendo situações de oligopólios e monopólios. Este condicionamento, era visto como uma forma de prosperar a indústria nacional que se instituiu após a Grande Depressão mas que durou muito para além da mesma, a estrutura corporativa surge como uma regulação económica do Estado no mercado, vista como uma forma de controlar a concorrência.

Com a revolução de abril de 1974, o Estado inicia a sua fase de transformação, de Estado “Empresário” para Estado Regulador. Inicia-se todo um processo de nacionalização do sector financeiro, industrial nas áreas dos transportes e telecomunicações, pelo que se considera medidas necessárias dado o poderio destas instituições na economia. O impacto do pedido de adesão de Portugal à CEE de 1977 vem trazer toda uma catadupa de procedimentos a adoptar e transformação da economia.

O Estado assumia um carácter interventor mas de características diferentes do Estado-Novo, “procurava regular aspectos determinantes da Economia através de uma política que era exercida pela Administração Pública Central, era o Estado a exercer políticas de Regulação e de Concorrência. Simplesmente os reguladores escolhidos eram direcções gerais e não entidades administrativas, mais ou menos independentes, como é, hoje, o caso” (Rodrigues 2010,p.134). O artigo 81º da CRP 1976 prevê o Estado com a responsabilidade de eliminação e regulação relativa a monopólios privados, práticas de abuso de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse público.

No final dos anos 70 e no início da década posterior surgem os primeiros passos na modificação desta posição “de poder” do Estado no mercado. Em 1982 dá-se a primeira revisão constitucional que conduz à extinção do Conselho da Revolução que vai transformar Portugal numa democracia política referta e que vai procurar “flexibilizar” o sistema económico no sentido de prosseguir os ideais do Tratado de Roma (1957) que deu origem à Comunidade Económica Europeia. De resto esta “flexibilização” era em tudo necessária devido aos efeitos do pedido de adesão ao Sistema das Comunidades Europeias desenvolvendo uma economia mista de mercado, verifica-se, perante os pressupostos de adesão, toda uma alteração de sentido inovador nas estruturas portuguesas de mercado.

Aprova-se a primeira Lei da Concorrência (DL nº 422/83 de 3 de Dezembro), que prevê a implementação de medidas na defesa e promoção da concorrência em linha com as boas práticas existentes noutros países europeus. A primeira Lei da Concorrência é considerada como um dos instrumentos essenciais da política económica, e são-lhe reconhecidas dois grandes aspectos:

- A Escolha variada de produtos e serviços, procurando o melhor rácio qualidade preço;

- Estimular os agente económicos a racionalizar ao máximo a produção e a distribuição dos mencionados acima.

O DL, que tem por base a legislação comunitária existente, procura agir preventivamente e punitivamente contra práticas penalizadoras do interesse público, como acordos e práticas concertadas ou abusos de posição dominante, assim o decreto permite promoção da concorrência e acesso aos mercados, tidos como essenciais para o desenvolvimento económico e social.

A última fase, após adesão formal de Portugal à CEE, em 1986, o Estado assume funções de regulador respeitando as regras europeias para a concorrência, nomeadamente as constantes no Tratado de Roma (Artigos 101º a 107º).

Nos últimos 25 anos foram criadas e reformadas toda uma série ERS's para o mercado português, como por exemplo o ISP, o Instituto Nacional de Aviação Civil, a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários e a Autoridade Nacional das Comunicações. A importância destas entidades reguladoras nasce pelas reformas económicas do final do século XX que transformam o Estado em interventor/regulador. Estes anos foram de grande mudança e inovação em termos de regulação pública em Portugal, sendo que podemos considerar o ano de 2003 com a instituição da Autoridade da Concorrência como o maior passo em termos de prossecução dos ideais de regulação da concorrência em Portugal.

Consideramos como maior passo o facto de estar dotada de independência e recursos afectos no sentido de alcançar os objectivos definidos, a AdC possui outras atribuições não menos relevantes como por exemplo poderes de sanção, inspecção e regulamentação. A Nova Lei da Concorrência nº 19/2012 de 8 de Maio estabelece o novo regime jurídico para a defesa e promoção da concorrência verifica toda uma serie de alterações estruturais face à anterior Lei da Concorrência de 2003, que vem dotar a AdC de mais poderes regulatórios. Presentemente mais um passo importante foi dado no sentido do desenvolvimento das políticas de regulação em Portugal com a criação da Lei-Quadro nº67/2013 para as ERS's que vem estabelecer princípios e normas pelas quais estas entidades irão regir-se com alterações nos seus estatutos e com implicações significativas ao nível da autonomia administrativa e financeira.

3. A Criação do Instituto de Seguros de Portugal

3.1 – Evolução Histórica

Neste ponto procuraremos apenas ver abordados os principais decretos e as principais linhas orientadoras com impacto no sector segurador em Portugal, o objectivo com este ponto não passa por descrever detalhadamente cada decreto mas sim a evolução desde a origem do regulador até aos dias de hoje, passando pelas diversas áreas de fiscalização, coordenação e regulação do sector.

3.1.1 – Diploma de 21 de Outubro de 1907

Este diploma institui a necessidade de uma organização fiscalizadora do sector segurador com os seguintes propósitos:

- Fiscalizar de forma efectiva a integridade dos interesses dos segurados; determinar a estrutura jurídica das sociedades mútuas de seguros;
- Procura restringir a emigração do ouro pago nos prémios de seguros às sociedades estrangeiras;
- Aumentar as receitas públicas apenas por colocar termo à situação privilegiada do ponto de vista fiscal das sociedades estrangeiras face às nacionais.
- Procura seguir o que é praticado noutros países do ponto de vista de fiscalização do sector segurador.

Este DL refere que a fiscalização é indispensável devido à fortuna nacional que tais sociedades garantem e administram, não estando as sociedades de seguros sujeitas ao escrutínio dos seus segurados. De referir a “ideologia” económica do início do século em Portugal através da seguinte citação, “ A intervenção do Estado, indispensável em matéria de seguros vai se afirmando incessantemente em todas as relações sociais, a evolução das leis e das instituições, nos últimos tempos, quasi tem consistido somente como que na refutação experimental da doutrina classica da neutralidade económica do Estado.

É estabelecido um sistema completo de fiscalização do funcionamento das sociedades de seguros, que se exerce mediante informações e documentos dela emanado, exames e inspecções à sua escrituração, são também estabelecidas sanções penais. A nova entidade intitula-se **Conselho de Seguros**. O fiscalizador é Ministro da Fazenda,

administrador da Caixa Geral de Depósitos (CGD), juízes de duas varas comerciais de Lisboa, lentes de contabilidade e de operações financeiras do instituto industrial e comercial de Lisboa.

Não podia ser realizada fusão entre duas ou mais sociedades de seguros de vida quando uma quinta parte dos segurados se opusesse e as sociedades estrangeiras de seguros deveriam solicitar autorização para operar em Portugal.

Para o Conselho de Seguros ninguém que faça parte de uma empresa de seguros pode fazer parte dos órgãos constituintes deste Conselho, este tem como parte das suas competências:

- Conceder a autorização para as empresas de seguros se estabelecerem em Portugal;
- Dar parecer sobre recursos;
- Fazer a fiscalização, solicitar documentos, participar ao Ministro da Fazenda qualquer irregularidade;
- Autorizar levantamento de reservas. As despesas do Conselho de Seguros provêm das multas e emolumentos e com a venda de publicações.

3.1.2 – Decreto-Lei nº 17555, de 5 de Outubro de 1929

Este decreto vem referir o diploma anterior, que fixava as bases para o exercício e fiscalização da indústria de seguros, trata o decreto anterior como desastroso porque os objectivos não foram atingidos. Aponta as seguradoras estrangeiras como invasoras e que gozaram de benefícios.

Estabelece-se uma **Inspecção de Seguros** que terá como principal acção garantir o cumprimento e eficácia da Lei e são feitas alterações às reservas financeiras que são depositadas na Caixa Geral de Depósitos. O DL fala em “espírito de benevolência e de protecção à indústria nacional que anima o decreto manifesta-se ainda nas disposições transitórias...”.

Procurou-se simplificar em matéria de tributação, por exemplo a tributação não é feita em função do capital de cada sociedade seguradora.

Extingue-se o **Conselho de Seguros**, a fiscalização passa a ser feita por uma Inspecção de Seguros no Ministério das Finanças, esta era constituída por um inspector escolhido livremente pelo ministro, quatro sub-inspectores, contabilista e licenciado em direito. Os serviços de expediente ficam a cargo dos funcionários do quadro efectivo na direcção dos

serviços de seguros industriais e nas 2^{as} e 3^a secções da direcção dos acidentes no trabalho e sociedades mútuas.

3.1.3 – Decreto-Lei nº 30690, de 27 de Agosto de 1940

Aborda o tema das empresas de seguros não autorizadas para operar em Portugal, e que caso um segurado se torne cliente este tem que provar o seu desconhecimento quanto à ilegalidade da empresa de seguros podendo contudo justificar o facto das seguradoras autorizadas solicitarem um valor demasiado elevado ou por recusarem.

Refere que quando o decreto entrar em vigor os segurados têm 30 dias no continente, ou 60 nas ilhas para regularizarem a situação quanto ao serem segurados numa empresa não autorizada, note-se que é possível um segurado ter apólice numa empresa não autorizada mas ambos ficam sujeitos a uma tributação especial.

3.1.4 – Decreto-Lei nº 34562, de 1 de Maio de 1945

Procura implementar a actividade seguradora nas colónias, neste caso concreto em Moçambique, entende-se que não é possível estabelecer uma “nova Inspeção de Seguros” para cada colónia assim a solução é que só as sociedades que já operam na metrópole se possam “internacionalizar”, pois a sociedade na metrópole responderia à Inspeção de Seguros.

Esta sociedade funcionaria como uma resseguradora, podem assim estabelecer-se entidades seguradoras nas colónias, são solicitadas reservas financeiras a depositar nos bancos emissores das colónias. Os depósitos e reservas financeiras só podem ser utilizados mediante a autorização do governador da colónia e os balanços contabilísticos têm de ser comunicados ao Ministério das Colónias assim como publicados num dos jornais mais lidos.

3.1.5 – Decreto-Lei nº 37076, de 29 de Setembro de 1948

Este DL vem criar uma fiscalização técnica da actividade seguradora nas colónias, regulado pelo Ministério das Colónias, esta fiscalização técnica tem lugar em Angola e Moçambique, a forma de financiamento desta fiscalização técnica é feita através da taxa de 1,5% do valor cobrado em prémios de seguro.

3.1.6 – Lei nº 2071, de 9 de Junho de 1954

Vem promulgar as bases de unificação do mercado de seguros em território nacional. Promove a coordenação do mercado de seguros da metrópole e das províncias ultramarinas, indica que a **Inspecção Geral de Crédito e Seguros** poderá exercer a sua competência técnica em matéria de seguros, promove-se também o enquadramento corporativo da actividade seguradora no ultramar.

3.1.7 – Lei nº 2/71, de 12 de Abril

Esta Lei legisla acerca da coordenação e fiscalização da actividade de seguros e resseguros referindo que estão sob a tutela do Ministro das Finanças no continente e ilhas adjacentes, e dos Ministros das Finanças e do Ultramar, nas províncias ultramarinas.

É criado o **Conselho Nacional de Seguros**, este é um órgão consultivo dos Ministros das Finanças e do Ultramar para os problemas de política de seguros. O Conselho Nacional de Seguros será presidido pelo Ministro das Finanças e terá como vice-presidente o Secretário de Estado do Tesouro, podendo nele participar o Ministro do Ultramar. Para além destes o conselho é constituído pelo Presidente da Corporação de Crédito e Seguros, Inspector-Geral de Crédito e Seguros, Director-geral de Economia do Ministério do Ultramar, Cinco representantes das sociedades de seguros nacionais, que serão o Presidente do Grémio Nacional de Seguros e um representante das sociedades com sede no continente e ilhas adjacentes, dois das sociedades com sede no ultramar e um das mútuas nacionais.

Parte das competências do Conselho Nacional de Seguros seria de estudar e propor as medidas necessárias no sentido de melhorar a estrutura e funcionamento do mercado de seguros nos territórios nacionais e para normalizar o referido mercado, propor padrões mínimos de solvência das empresas seguradoras, propor medidas de diminuição de sinistralidade, e pronunciar se sobre outras matérias relacionadas com o sector segurador se lhe submetido o pedido pelo Governo.

Mantêm-se o mesmo pressuposto quanto às seguradoras do Estado pelo que os seguros do Estado, províncias ultramarinas, autarquias locais, institutos públicos, com ou sem autonomia administrativa, e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa só podem ser efectuados em sociedades de seguros nacionais.

A presente Lei refere também que em caso de suspeita que uma empresa de seguros ou resseguros prevarique a lei, então o Ministro das Finanças pode nomear uma comissão administrativa que substitui a gerência da empresa. Relativamente às contribuições as

sociedades de seguros estão sujeitas ao pagamento de uma quota de fiscalização, que constituirá receita do Estado e não pode exceder 2,5% do total dos prémios processados de seguros directos, líquidos de estornos e anulações, do exercício.

3.1.8 – Decreto-Lei nº 135-A/75, de 15 de Março

Nacionaliza todas as companhias de seguros com sede no continente e ilhas adjacentes, excepto algumas que onde parte significativa do seu capital é proveniente de empresas de seguros estrangeiras. Este DL considera que as sociedades seguradoras têm utilizado as poupanças privadas para fins especuladores e proveito de grupos económicos. Considera também que as sociedades seguradoras têm conduzido concorrência desleal com “perigo até para a própria solvabilidade dessas empresas”, acrescenta que os elevados valores de capital devem ser aplicados em investimentos com interesse nacional.

Esta legislação refere que o governo compromete-se a rever a legislação reguladora da actividade seguradora e que até à revisão mantém-se o DL 40/833 de 29 de Outubro de 1956. Este decreto dissolve os órgãos sociais das companhias de seguros nacionalizadas, são estabelecidas comissões administrativas consideradas competentes para as companhias nacionalizadas, podendo haver uma comissão para mais que uma companhia de seguros, que se mantêm em funções até serem criados novos órgãos de gestão. Estas comissões possuem a maioria dos poderes da anterior gerência excepto na admissão, transferência, demissão ou alterações salariais, contudo alterações desta natureza podem ser autorizadas através de despacho do Ministro das Finanças.

3.1.9 – Decreto-Lei 11-B/76, de 13 de Janeiro

Considera que as empresas seguradoras têm um papel significativo de âmbito social daí que se pretenda uma reestruturação importante para garantir “a segurança das relações económicas e da vida dos trabalhadores”. Com a nacionalização não foi criada legislação regulatória para a actividade das empresas, assim é criado o **Instituto Nacional de Seguros** pela necessidade de garantir o desenvolvimento e equilíbrio do sector, o instituto tem funções de coordenação técnica e de “definição de planos de evolução estrutural”.

3.2.0 – Decreto-lei 513-B1/79, de 27 de Dezembro

Este DL cria a **Inspecção Geral de Seguros** na dependência do Ministério das Finanças e extingue a **Inspecção-Geral de Crédito e Seguros**, cabe à inspecção geral realizar auditorias contabilísticas das empresas de seguros e resseguros, assim como realizar fiscalizações técnicas, de cumprimento legal, contabilísticas e financeiras das empresas de seguros.

3.2.1 – Decreto-Lei nº 344/76, de 12 de Maio

Considera excessivo o número de empresas de seguros na sequência da nacionalização e criam-se condições para reduzir as restrições relativas a fusões, nesse sentido considera-se que o Ministro das Finanças pode “dispensar formalidades para processos de fusão ou cisão de companhias de seguros e também para a transferência de carteiras entre empresas de seguros na sua generalidade”, o Ministro pode também dispensar “encargos fiscais” relativamente às acções acima mencionadas.

3.2.2 – Decreto-Lei nº 165/81, de 19 de Junho

Aborda o funcionamento de escritórios de representação de resseguradoras estrangeiras, dependendo a instalação e funcionamento destes da autorização do Ministro das Finanças após ouvir o Instituto Nacional de Seguros, a autorização para esta instalação passa pela Inspecção Geral de Seguros assim como a sua actividade.

3.2.3 – Decreto-Lei n.º 302/82, de 30 de Julho

Este é o decreto que dá origem à criação do **Instituto de Seguros de Portugal** sujeito à tutela do Ministério das Finanças e do Plano composto por 3 órgãos, o consultivo, directivo e comissão de fiscalização. Considera-se que tem havido um desenvolvimento complexo do sector segurador e daí a necessidade de uma entidade que responda melhor às necessidades do mesmo dada a sua importância económica para a nação.

O **Instituto Nacional de Seguros** é visto como “ inadequado à actual dinâmica da actividade seguradora ” devido à sua função de coordenador, não fazendo sentido um outro organismo fiscalizador (**Inspecção Geral de Seguros**), estes dois organismos pelas suas

características conexas são fundidos para dar origem ao **ISP** com natureza de instituto público possuidor de autonomia administrativa e financeira, património e receitas próprias. Pretende-se, com a criação do ISP, que o mesmo contribua para o desenvolvimento do sector segurador através das suas competências de coordenação e fiscalização respeitando a legislação vigente.

Com este DL procura-se uma aproximação da legislação portuguesa com a legislação praticada na CEE. Pretende-se criar condições necessárias “para que as empresas exerçam a sua actividade em regime de concorrência não falseada.

São algumas das atribuições e competências do ISP:

- Coordenar e Regular a actividade da área seguradora e resseguradora e respectiva mediação assim como fiscalizar esta actividade;
- Autorizar a exploração de novos “ramos ou modalidades de seguro”;
- Ratificar tecnicamente, tarifas e condições gerais e especiais dos diversos ramos e modalidades de seguro;
- Uniformizar apólices e tarifas obrigatórias
- Investigar e elaborar estudos sobre matéria de seguros;
- Efectuar inspeções ordinárias e extraordinárias em matéria fiscal, legal e financeira da actividade das empresas de seguros e resseguros, assim como dar início a processos de transgressão e aplicar as respectivas sanções.
- Conduzir reclamações, analisar e emitir juízos sobre possíveis transgressões às normas regulatórias do sector;
- Reportar ao ministro da tutela um relatório anual assim como propor normas para o sector;

No que concerne ao património do ISP, deste passam a fazer parte todos os valores de activo e passivo das entidades extintas neste decreto (INS e IGS), assim como receitas provenientes de publicações, taxas pagas pelas seguradoras, receitas de prestações de serviços, dotações que possam ser atribuídas pelo Estado e receitas de aplicações financeiras.

3.2.4 – Despacho Normativo nº 121/83, de 3 de Maio

Regulamenta o imposto a ser pago pelas seguradoras em função da receita líquida processada e que determina as receitas a favor do Instituto de Seguros de Portugal.

3.2.5 – Decreto-Lei nº188/84, de 5 de Junho

Refere a restrição constante na Lei nº 46/77 relativa à entrada de novas entidades privadas no sector segurador, este decreto procura rever a legislação nomeadamente ao que concerne às condições, financeiras e técnicas, de acesso ao mercado segurador.

3.2.6 - Decreto-Lei nº 133/86, de 12 de Junho

Prevê que sanções aplicadas a empresas seguradoras sediadas em Portugal mas com representação noutros países da comunidade europeia sejam comunicadas às entidades fiscalizadoras ou de controlo dos respectivos países.

3.2.7 – Decreto-Lei nº 155/86, de 23 de Junho

Revê alguns artigos do DL nº 188/84, de 5 de Junho, referente à abertura do sector segurador à iniciativa privada, aproximando a legislação portuguesa à emenda da CEE. No que concerne ao regulador, compete ao ISP analisar os pedidos de autorização assim como o tratamento de documentação, como a fiscalização da respectiva entidade à *posteriori*.

3.2.8 – Decreto-Lei nº 50/91, de 25 de Janeiro

Revoga as contribuições de 2.5% sobre os prémios de seguro a favor do Estado no sentido de fiscalizar e controlar o sector segurador.

3.2.9 – Decreto-Lei nº 147/94, de 25 de Maio

Traz para a legislação nacional o estabelecido na directiva europeia (nº83/349/CEE), no que concerne à elaboração e publicação de contas consolidadas por parte de empresas de grupo. Este decreto tem o propósito de transmitir de forma transparente a situação financeira permitindo uma melhor supervisão. Cabe ao ISP, com este decreto “solicitar às empresas sujeitas à consolidação as informações que considere necessárias para a verificação do cumprimento disposto neste diploma, assim como inspeccionar a sua contabilidade, registos e documentação”.

3.3 – O Regulador

Tendo como base os presentes estatutos do ISP, entidade reguladora e supervisora para o sector segurador, ressegurador, de fundos de pensões e mediação de seguros, procuraremos discernir, em traços gerais, acerca das competências e atribuições do ISP, assim como a constituição dos seus órgãos e relações com as várias instituições, dividindo e referindo pelos capítulos constituintes os pontos mais relevantes que constituem os actuais estatutos.

O capítulo 1 refere a natureza, regime e locais públicos, assim, o ISP é “uma pessoa colectiva de direito público” que possui autonomia financeira e administrativa e com património próprio com uma sede em Lisboa e uma delegação no Porto, o ISP está sujeito à tutela do Ministro das Finanças.

O seguinte capítulo, aborda as atribuições do ISP, referindo que estas são as de “regulamentar, fiscalizar e supervisionar a actividade seguradora”, assim como as áreas resseguradoras, de mediação e fundos de pensões e/ou actividades relacionadas com a área seguradora. O ISP deve fornecer o Governo e Ministro das Finanças nas linhas orientadoras para o sector segurador competindo também ao instituto implementar e executar essas políticas públicas. O instituto deverá colaborar, de acordo com as atribuições, com instituições nacionais, internacionais e privadas, podendo solicitar a estas instituições informações ou diligências que considere relevantes para a prossecução das suas competências.

O capítulo 3 aborda a estrutura orgânica do ISP, referindo a sua composição em 3 órgãos, o directivo, o consultivo e a comissão de fiscalização. O conselho directivo composto por um presidente, vice-presidente e dois vogais é o órgão que possui o maior número de competências, sendo da competência deste “definir a orientação geral e a política de gestão interna”, inculido de executar todos os actos para o desenvolvimento das atribuições do instituto que não sejam competência de outros órgãos, possui competências nas áreas da fiscalização, supervisão e regulamentação do sector. No âmbito da regulamentação o conselho directivo deve apresentar ao Governo propostas legislativas e aprovar regulamentos e outros actos normativos.

Relativamente às competências de supervisão conduzidas pelo conselho directivo no âmbito das competências do ISP, cabe-lhe decidir quanto a operações das empresas supervisionadas pelo ISP no que concerne à constituição, cisão ou fusão das empresas do sector segurador, cabendo-lhe também pronunciar-se sobre o exercício incluindo instruir e instaurar processos de contra-ordenação/transgressão, encerramento, abertura, liquidação e provisões técnicas destas empresas, assim como exploração de novos ramos. Outras competências do conselho directivo, são as de gestão de fundos, relações com outras

instituições nacionais e relações internacionais nomeadamente, entre as autoridades comunitárias, Banco de Portugal e CMVM. Quanto ao âmbito da gestão do ISP, o conselho deverá elaborar planos e relatórios de actividades, orçamentos anuais do ISP, gerir os recursos e património do ISP.

O conselho consultivo é o órgão com o maior número de elementos, de notar a forte representação “externa” e tem como principal competência a consulta do ISP “sobre as grandes linhas de orientação estratégica relativas à coordenação do sector”, é ouvido de forma obrigatória relativamente ao relatório anual elaborado pelo conselho directivo, podendo realizar, por iniciativa própria, sugestões e recomendações ao conselho directivo assim como pronunciar-se relativamente a questões apresentadas por este.

A comissão fiscalização é constituída por um presidente e dois vogais, sendo que um deverá ser um revisor oficial de contas. Esta comissão tem como competências verificar a gestão financeira do ISP, emitir pareceres quanto aos orçamentos, relatório de actividade e contas do ISP, é também o órgão responsável pela fiscalização das contas do instituto informando o conselho directivo de quaisquer anomalias ou irregularidades detectadas.

O capítulo 4 assenta nos aspectos financeiros de receitas, despesas e património, descrevendo de onde são provenientes as receitas do ISP assim como são efectuados os gastos, abordando ainda no artigo 32º o processo de cobrança de dívidas.

O 5º capítulo refere a gestão financeira e patrimonial do ISP incluindo como é feito o orçamento anual do ISP, a contabilidade do mesmo assim como a possibilidade da contabilidade ser auditada por entidades independentes. Os capítulos finais, 6 e 7, abordam, pela mesma ordem, a gestão de recursos humanos e disposições gerais.

3.3.1 – Os estatutos do ISP, o que mudou desde do DL nº302/82 de 30 de Julho

Procuramos neste ponto realçar as diferenças entre o primeiro estatuto do ISP e o presente diploma que define as atribuições, competências e os seus órgãos constitutivos. Quando comparados os diplomas é possível verificar que não existem alterações significativas à estrutura dos mesmos, mas é possível verificar uma “evolução” positiva das competências e atribuições dos estatutos, desta forma foi elaborado o quadro abaixo com o propósito de distinguir algumas alterações constantes nos diplomas:

Tabela 1 - Quadro de Comparação de Estatutos

DL nº 302/82 de 30 de Julho	DL nº 289/2001 de 13 de Novembro
Artº 4º alínea b) – Coordenar e regular, de acordo com as políticas nacionais em matéria económica e financeira, o funcionamento do sector de seguros, resseguros, mediação e actividades suplementares do sector.	Artº 4 alínea a) – Regulamentar, fiscalizar e supervisionar a actividade seguradora, resseguradora, de mediação de seguros e de fundo de pensões.
Artº 5º alínea i) – O ISP instaura e instruí processos contudo é o ministro da tutela que define a sanção após proposta do instituto.	Artº 12º alíneas n) o) – é da competência do conselho directivo no âmbito das suas competências de supervisão instaurar e instruir processos aplicando as respectivas coimas e sanções.
<p>Artº 14º - A constituição do conselho consultivo é de 5 elementos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Representante do ministro da tutela;• representante do Governo da Região Autónoma dos Açores;• Representante do Governo da Região Autónoma da Madeira;• Elemento representativo das seguradoras;• O presidente do conselho directivo	<p>Artº 23º - A constituição do conselho consultivo constituído por 13 elementos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Presidente do conselho directivo, mas sem direito a voto;• Representante do Governo Regional dos Açores;• Representante do Governo Regional da Madeira;• Membro do conselho de administração do Banco de Portugal;• Membro do conselho directivo da CMVM;• Presidente do Instituto do Consumidor;• Presidente de uma das associações de defesa dos consumidores;• Presidente de uma das associações de empresas de seguros;• Presidente de uma das associações de entidades gestoras do fundo de pensões;• Presidente de uma das associações de mediadores de seguros;• 3 elementos de reconhecida idoneidade, independência e competência no âmbito das atribuições do ISP, que o ministro das finanças entenda designar.
<p>Artº 15º - Conselho consultivo é considerado o órgão de consulta do ISP sobre os grandes aspectos de orientação do instituto, relativamente à coordenação do sector e respectivas actividades, a este órgão compete pronunciar-se sobre todas as questões que lhe sejam submetidas, sendo obrigatoriamente ouvidos nas seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Plano de actividades do ISP;• Propostas para diplomas legislativos provenientes do ISP ou da tutela;• Abertura de delegações do ISP;	<p>Artº 24º - Conselho consultivo tem como competências:</p> <ul style="list-style-type: none">• Pronunciar-se sobre o o relatório anual referente ao exercício de empresas seguradoras sediadas em Portugal, da actividade seguradora, resseguradora ou de fundos de pensões em outros países e autorizar a abertura de agências, sucursais e quaisquer outras formas de representação dessas empresas fora do território da UE;• Apresentar por sua própria iniciativa ao conselho directivo sugestões e recomendações.

Verifica-se no DL nº 289/2001 de 13 de Novembro um aumento do número de artigos que prefazem o estatuto do ISP, verificam-se distinções no tipo de competências nomeadamente, competências no âmbito da regulamentação, no âmbito da actividade de supervisão, gestão de fundos onde se insere o FGA, competências relativamente às relações com outras instituições internacionais e no âmbito da gestão do próprio ISP.

4. As Implicações do Memorando de Entendimento no ISP

4.1 – A Crise do *subprime* e as falências do sector financeiro dos EUA.

O mês de Agosto de 2007 é o que dá início a uma série de eventos financeiros interligados que conduziram algumas das instituições financeiras mais resistentes ao quase colapso, e que levaram o mundo à maior contracção económica e financeira desde da Grande Depressão dos anos 30.

Procurando a explicação clássica para as crises financeiras verifica-se que está normalmente relacionada com excessos financeiros, e respeitante este pressuposto o ano de 2007 revela o excesso levado a cabo e que está fortemente ligado com o aumento significativo das disponibilidades de crédito concedido aos particulares para a aquisição/construção de propriedades imobiliárias e que acabaram por conduzir ao caos financeiro nos Estados Unidos alastrando-se a outros países, mas o que deu origem a esta crise financeira?

Recuando até ao final da década dos anos 90, verifica-se um comportamento típico entre os investidores, este o de adquirir títulos de dívida pública norte americana considerada como um investimento seguro e estável. Contudo na década de 90 o presidente da reserva federal norte americana decide reduzir as taxas de juro sobre os títulos de dívida pública. Esta decisão conduziu os investidores para um outro tipo de investimento de forma a gerar mais dinheiro virando-se, desta vez, para acções das empresas tecnológicas suportados pelo facto que cada vez mais empresas e particulares possuem computadores e acesso à internet.

Até à “bolha da internet” de 2001 os investidores adquiriram elevados números de acções das empresas tecnológicas que constituíam o NASDAQ o que fez aumentar o preço das mesmas valorizando de forma descontrolada, contudo algumas destas empresas não foram lucrativas da forma que seria desejável o que conduziu à queda acentuada do NASDAQ que só no ano de 2000 caiu cerca de 39%.

Por outro lado, e após a “bolha da internet”, o FED reduziu as taxas de juro para 1% o que levou a banca norte americana financiar-se a uma taxa bastante reduzida.

Este crédito pouco dispendioso para o sector bancário transformou-se em crédito fácil e pouco criterioso cedido pelas instituições bancárias a particulares com reduzidas garantias financeiras, sendo uma parte considerável dessas garantias financeiras a propriedade que o particular iria adquirir (*subprimes*).

A banca prevê um significativo aumento de lucros resultante deste financiamento e com uma espécie de salvaguarda, isto é, o financiamento aos particulares estava protegido pois na pior das hipóteses tomariam as propriedades para as quais foi gerado o financiamento podendo voltar a vender as mesmas ainda com lucro. Estes créditos disponibilizados aos particulares com baixas garantias financeiras tornam-se um alvo prioritário para os investidores, uma vez que a banca cria produtos financeiros baseados nestas hipotecas, e estes por sua vez são adquiridos pelos investidores, desta forma uma boa parte dos investidores retêm os pagamentos feitos pelos particulares relativos ao crédito para aquisição da propriedade.

O ponto crítico surge quando os “*subprimes*” não conseguem suportar os custos relacionados com a aquisição das propriedades deixando nas mãos dos investidores e banca milhares destas que acabam por ser apenas propriedades sem retorno lucrativo, os preços das casas começa a cair dada a falta de procura e os investimentos feitos pelos agentes financeiros vêem os seus investimentos valerem cada vez menos. A banca por sua vez também tem de pagar os seus créditos enfrentando dificuldades financeiras, o que gera um ciclo vicioso e uma aumento significativo de falências.

4.2 – A crise da dívida soberana

A crise da dívida soberana que atingiu o continente europeu surge após a crise do *subprime* norte-americano, mas qual a relação entre as mesmas?

Na sequência da crise do *subprime* norte-americano muitas instituições financeiras encontravam-se próximas da falência ou entrando mesmo em falência, isto gerou que muitos governos intervissem com planos de salvamento no sentido de atenuar o impacto nas suas economias, estes governos viram-se obrigados a “salvar” instituições financeiras de grande influência através de injeções de capital, nacionalizações e garantias, este tipo de comportamento conduziu a que os estados aumentassem as suas dívidas.

A ligação entre as crises de dívida pública verificam-se, na maioria das vezes, após uma crise do sector financeiro, na sequência destas verifica-se, normalmente, uma contracção da economia seguida de menos consumo, menos investimento, decréscimo no crédito às empresas. Este comportamento conduz inevitavelmente a um aumento do desemprego, aumento da necessidade de fundos para protecção social e intervenções financeiras com dinheiros públicos que por conseguinte obrigam a uma maior necessidade de financiamento por parte dos Estados e aumento do seu endividamento.

Outra contribuição para o aumento dos custos de financiamento dos Estados e por conseguinte no aumento da sua dívida são os pontos mencionados por Rabah Arezki, Bertrand Candelon and Amadou N. R. Sy (2011, p.3 a 9) que indicam que uma determinada nação tem uma crise de dívida quando o seu rating é revisto de forma negativa ou se o juro associado à emissão de dívida está no limite suportável.

Assim, e em situações de crise financeira ou escassez de crédito, os mercados procuram o que se chama por “*lender of last resort*”, que pode ser feito de duas formas:

- A primeira, o Estado injecta liquidez nos mercados através do seu banco central;
- Uma segunda forma, quando o Estado não tem forma de injectar liquidez nos mercados os governos procuram instituições internacionais como “*lenders of last resort*” como é o caso do FMI, ou no caso europeu o seu banco central e/ou fundos de estabilização de forma a obter o tão necessário crédito para as suas economias.

Estando perante um “*bailout*” financeiro por parte de um determinado Estado, é importante que a emissão de títulos de dívida seja feita sem aumentar o risco sob a mesma, contudo a demanda dos Estados em estabilizar os mercados através de intervenções financeiras normalmente conduz a um aumento de dívida pública o que pode levar a que os investidores considerem que esta começa a apresentar-se como um investimento de risco exigindo taxas de juro mais elevadas sob o crédito concedido. As consequências do aumento dos juros sobre a dívida poderão ser catastróficas se a imagem do “*lender of last resort*” começa a ser afectada.

O caso português acaba por ser uma combinação de alguns dos pontos acima associados a outros não menos importantes, o fraco crescimento económico, anos de défice de balança comercial, o aumento insustentável da dívida pública, a nacionalização do Banco Nacional Português, a intervenção externa na Irlanda e Grécia que gerou receios de contágio, seguido de sucessivos cortes de rating, conduziram o país para uma situação de descrédito e especulação acerca se o país será capaz de pagar a sua dívida externa. Assim, Portugal, englobando as situações acima referidas vê os juros sob o seu financiamento aumentarem significativamente para além do ponto suportável e que acabam por conduzir o governo português a solicitar ajuda financeira a 3 instituições externas, FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, que em conjunto com o governo acordaram subscrever um documento que obriga à implementação de uma série de medidas e reformas estruturais.

4.3 – As implicações dos Regulamentos Europeus Nº17/1962 e Nº1/2003 nas Autoridades da Concorrência Nacionais e Entidades Reguladoras Sectoriais.

4.3.1 – O Regulamento Nº17 de 1962

O regulamento nº 17 de 6 de Fevereiro de 1962 é considerado como o primeiro regulamento no sentido de implementar os artigos 81º e 82º do tratado, este regulamento veio trazer uma panóplia de procedimentos e detalhes relacionados com os referidos artigos, definindo acordos, formas de investigação, direitos assim como respectivas sanções para os casos em que se tenha confirmado prática ilegal.

Pretende-se a criar um regime de defesa da concorrência e ao mesmo tempo assegurar uma “fiscalização eficaz” e tornar o sistema de controlo administrativo mais simples, uniformizando também a legislação comunitária no que concerne à aplicação dos artigos 85º e 86º do tratado.

A Comissão é o órgão decisor relativo às práticas concorrênciais, recorrendo com proximidade às AdC dos Estados-Membros dotada do poder de exigir informações e executar/solicitar procedimentos de controlo que considerem necessários, estando as suas decisões sujeitas ao controlo do Tribunal de Justiça.

Este regulamento, podemos considerar como, em boa parte restritivo ao alcance das competências das AdC nacionais, que seriam apenas competentes desde que a comissão não iniciasse nenhum procedimento de investigação (Artigo 9º ponto 3). No que concerne às ERS's, podemos afirmar, que serviam praticamente como uma forma de apoio no “terreno” à Comissão, são exemplos partes dos artigos 10º que se refere à cooperação entre as Autoridades dos Estados-Membros, artigo 11º relativo ao pedido de informações por parte da Comissão às Autoridades Reguladoras ou aos Governos, 13º referindo-se às diligências de instrução pelas ERS's e finalmente ao artigo 14º relativo aos poderes da comissão em matéria de instrução.

Mais tarde a Comissão define novas regras por forma a contribuir para procedimentos mais justos e transparentes, daí que surja a comunicação da Comissão 97/C 23/03 relativo às normas de consulta de processos. No final do século XX, a Comissão elaborou uma proposta intitulada “Livro Branco sobre a modernização das normas de aplicação dos artigos 81 e 82 do tratado da CE”, no sentido de realizar alterações ao sistema de notificação e de autorização centralizada, para além da uma aplicação descentralizada das normas de concorrência e intensificar uma supervisão *ex-post*, procurando simplificar os procedimentos administrativos, permitindo à Comissão tomar acções mais eficazes, e

promover a participação das ERS's e tribunais nacionais na implementação de forma uniforme da legislação europeia para a concorrência.

4.3.2 – Regulamento Nº1/2003 do Conselho de 16 de Dezembro de 2002

Este regulamento vem instituir alterações às regras de concorrência e a forma como o seu controlo é conduzido, com um propósito de garantir uma “fiscalização eficaz” e “simplificar o mais possível o controlo administrativo”. O presente regulamento considera o anterior (regulamento nº 17 de 1962) como uma promoção à centralização do controlo não garantindo os pressupostos da eficácia e controlo administrativo, para além de ser impedir a boa aplicação das regras europeias de concorrência, este novo regulamento vai permitir um significativo aumento das competências das ERS's. O regime de 1962 é substituído por um novo, permitindo às ERS's dos Estados-Membros aplicar directamente os artigos 81º e 82º. O Regulamento 1/2003 refere que as ERS's dos Estados-Membros passam a possuir poderes para aplicar o direito comunitário, extensíveis em termos complementares aos tribunais nacionais, os Estados-Membros podem aplicar legislação nacional relativo à concorrência desde que compatíveis com a legislação comunitária.

Relativamente ao poder de investigação a Comissão dando início a um processo este deixa de poder ser encabeçado pela entidade reguladora do Estado-Membro, contudo se o processo em questão já estiver a ser instruído pela ERS a mesma deverá procurar concluir a sua investigação o quanto antes. Em qualquer uma das situações a Comissão deverá colaborar de forma estreita com a ERS, prevê-se também que apenas uma entidade reguladora do Estado-Membro conduza a investigação para que a decisão seja tomada por apenas um órgão.

A aplicação da legislação nacional, respeitando os pressupostos comunitários, como a aplicação da legislação comunitária em matéria de concorrência deve ser conduzida de forma uniforme, de forma a garantir que em casos de competências paralelas a decisão tomada seja correctamente. Os governos dos Estados-Membros, deverão criar uma ou mais autoridades em matéria de concorrência e “pela aplicação dos artigos 81º e 82º”, está previsto que os tribunais nacionais possam ser incluídos neste grupo de organizações, podendo neste caso possuir tanto competências administrativas como judiciais.

4.3.3 – Regulamento nº 1/2003 que competências possuem as ERS's?

Relativo à relação entre a Comissão e as ERS's, está prevista a cooperação estreita na aplicação das regras de concorrência devendo a Comissão enviar toda a documentação considerada relevante para a condução dos processos estando previsto o envio de documentação adicional sempre que solicitados pela ERS.

Estas entidades estão sujeitas à comunicação formal à Comissão assim como a outras ERS's de outros Estados-Membros, se solicitado, e quando se verifique a aplicação do artigo 81º e 82º, poderá também ser remetido para estas entidades documentação relativa a um processo a pedido da Comissão.

Deverá ser também comunicada à Comissão no limite de 30 dias antes de uma decisão de termo de uma infracção, a ERS competente deverá reportar à Comissão através de um resumo do processo e da decisão proposta.

As ERS's do Estados-Membros estão limitadas à aplicação dos artigos 81º e 82º caso a Comissão tenha iniciado os tramites de análise à aprovação de uma decisão, quando um determinado processo estiver finalizado sob a decisão da Comissão as AR's não poderão decidir de forma diferente. Relativamente à troca de informações entre as ERS's e a Comissão qualquer informação pode ser trocada entre estas duas organizações, estas informações apenas poderão ser utilizadas como meios de prova relativos aos artigos 81º e 82º e pelo motivo pelo qual foram recolhidas. Contudo se a legislação nacional for aplicada ao mesmo caso em conjunto com o direito comunitário a decisão final não poderá ser diferente.

No que concerne à suspensão ou arquivamento dos processos, as acções estão previstas no artigo 13º, neste, caso as ERS's de 2 ou mais Estados-Membros recebam o mesmo alerta ou que já se verifique a intervenção por parte de uma ERS sobre o mesmo processo é motivo para as restantes encerrarem o processo da sua parte, no caso da Comissão a denúncia pode ser rejeitada caso se verifique que uma ERS já esteja a conduzir uma investigação.

O artigo 20º, apesar de se referir aos poderes de inspecção da Comissão, refere que os funcionários da ERS onde a sede da empresa em averiguação se situa, mandatados pela Comissão, possuem poderes para:

- Aceder às instalações das empresas;
- Inspeccionar registos das empresas;
- Fazer cópias dos documentos que considerem necessários;
- Intreparar membros das empresas em análise.

Podem as ERS's dos Estados-Membros realizar investigações? A resposta é afirmativa, previstas no artigo 22º, prevendo que a entidade possa conduzir um processo de investigação dentro do seu território quer a pedido de outra entidade reguladora de outro Estado-Membro, ou a pedido da Comissão na verificação dos artigos 81º e 82º do Tratado.

4.3.4 – Qual o papel dos tribunais relativo ao Regulamento nº 1/2003?

No que se refere à cooperação dos tribunais nacionais em matéria de concorrência relativos aos artigos 81º e 82º, estes podem requerer à Comissão apoio relativo a questões relacionadas com legislação comunitária de concorrência, as ERS's podem igualmente fornecer apoio através de documentação, pareceres, e legislação, assim como o oposto, isto é, tanto a Comissão como as entidades reguladoras podem solicitar elementos aos tribunais nacionais.

O Tribunal de Justiça, é a instituição que garante a “aplicação e interpretação uniformes” das regras comunitárias para a concorrência, passando os recursos por este organismo.

Esta instituição, cujo controlo previsto pelo artigo 31º, tem o poder para alterar ou suspender coimas ou sanções.

4.4 – As implicações do Memorando de Entendimento na Autoridade da Concorrência e Entidades Reguladoras Sectoriais

Na sequência da crise financeira que Portugal atravessa foi subscrito um Memorando de Entendimento que prevê a aplicação de profundas reformas estruturais nas várias áreas do Estado, inclusivé no âmbito das suas políticas públicas e de promoção da concorrência, com influência nas respectivas instituições reguladoras sectoriais. A própria palavra “concorrência” é várias vezes mencionada no MoU mesmo em aspectos que não se referem directamente as instituições anteriormente referidas. Este conceito é mencionado diversas vezes nos pontos onde existe a necessidade de promover a concorrência e intervir nas áreas da energia, transportes, saúde, apoios sociais, entre outros, contudo para o nosso estudo, iremos abordar, as implicações deste Memorando na Adc e ERS's.

4.4.1 – Ponto 7.20 do MoU

Este ponto refere que o Governo deverá adoptar medidas no sentido da promoção da eficácia e rapidez na aplicação da legislação existente em matéria de concorrência, nomeadamente:

- Criar um tribunal especializado para a concorrência;
- Rever a Lei da Concorrência “tornando a o mais autónoma possível do Direito Administrativo e do Código do Processo Penal” e uma maior aproximação e harmonização desta com o “enquadramento legal” europeu, devendo procurar uma simplificação da Lei fazendo distinção entre o que é a aplicação de procedimentos relativos às regras de concorrência das regras de procedimento penal, neste sentido pretende-se assegurar a “aplicação efectiva da Lei da Concorrência”;
- Procura-se que a AdC realize uma avaliação à importância das reclamações de forma a “racionalizar as condições que determinam a abertura de investigações”.
- Uma maior harmonização entre a lei portuguesa com o regulamento europeu em matéria de fusões, contribuindo os critérios que tornam obrigatória uma notificação *ex-ante* de uma operação de concentração, assim como garantir uma maior simplicidade e segurança jurídica no que concerne à aplicação do código do processo administrativo ao controlo de fusões.
- Outro aspecto é relativo aos processos de recurso, procura-se uma maior equidade e eficiência processual.

Pretende-se garantir que a AdC possuí meios financeiros suficientes para que tenha um funcionamento eficaz e sustentável.

4.4.2 – Ponto 7.21 do MoU

Este ponto incide principalmente nas ERS's pretende garantir que estas organizações reguladoras possuem independência e recursos necessários para aplicar as suas competências, à imagem do que refere o ponto 7.20 relativo à AdC.

Este ponto prevê um estudo independente e internacional que recaia sobre as competências, características e recursos das ERS's de forma a medir o nível de independência das mesmas, este estudo deverá abranger **“o âmbito de actividade dos reguladores sectoriais”**, assim como os seus poderes de intervenção no sector regulado e a forma de cooperação com a AdC, este estudo deverá terminar com uma proposta para **“implementar as melhores práticas internacionais”** com o intuito de contribuir para uma maior **independência dos reguladores**.

4.4.3 – Nova Lei da Concorrência nº 19/2012 de 8 de Maio

Esta Lei que estabelece o novo regime jurídico para a defesa e promoção da concorrência verifica toda uma série de alterações estruturais face à anterior Lei da Concorrência de 2003.

A AdC passa a ter poderes mais alargados, no aspecto da supervisão a Autoridade pode efectuar inspecções e auditorias fisicamente nas empresas mesmo sem uma autorização oficial do Ministério Público ou juiz, bastando para isso um pré-aviso de 10 dias sendo que qualquer prova recolhida nestas diligências poderão ser apresentadas noutros processos. No aspecto de investigação, a AdC, pode efectuar também buscas e apreensões domiciliárias a qualquer espaço físico pertencentes a qualquer elemento da empresa em investigação incluindo colaboradores.

As concertações devem ser notificadas havendo um volume de negócios superior a 100 milhões de euros de todas as empresas participantes em Portugal, também deverá existir notificações para um “ reforço ou criação de uma quota de mercado igual ou superior a 50%”, a anterior legislação previa uma quota superior a 30%, contudo caso o volume de negócios em Portugal de 2 empresas participantes tenha sido superior a 5 milhões de euros a quota situa-se entre 30% e 50%. Relativamente às coimas estas poderão ser aplicadas aos titulares de órgãos de administração mas também aos responsáveis pela direcção ou fiscalização das áreas de actividade onde exista a prevaricação bastando que os responsáveis tenham conhecimento da prática ilegal e não efectuem medidas para a correcção da mesma. As coimas aplicadas individualmente a estes responsáveis não podem exceder 10% do salário bruto anual.

No que concerne aos recursos das decisões tomadas pela AdC estes serão julgados pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, estes recursos deixam de ter efeito suspensivo. Contudo podem os envolvidos solicitar o “efeito suspensivo de decisões finais condenatórias que apliquem uma coima ou outras sanções para tal deverão os visados justificar que a aplicação de tais coimas lhes causará prejuízos de impacto considerável e propor prestar caução em substituição, o Tribunal poderá, após decisão da AdC e possíveis recursos dos visados alterar a coima.

No dia 13 de Julho de 2012, Manuel Sebastião, Presidente do Conselho da Autoridade da Concorrência, numa intervenção na sessão de abertura da conferência sobre o Novo Regime Jurídico da Concorrência, organizada pela Autoridade da Concorrência em parceria com a Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito e Católica *Global School of*

Law, considera, relativamente à sobre a nova Lei da Concorrência (Lei nº 19/2012 de 8 de Maio) em ligação com o MoU, que a nova lei responde bem aos pressupostos de celeridade e eficácia na aplicação das regras de concorrência, nomeadamente a 5 critérios que passamos a citar:

- Simplificação da lei e autonomia face às regras de procedimentos penais;
- Abertura de investigações de acordo com o princípio da oportunidade;
- Controlo de concentrações alinhado com o regulamento de concentrações da União Europeia;
- Maior clareza e segurança jurídicas na aplicação do Código do Procedimento Administrativo ao controlo de concentrações;
- Aumento da equidade e eficiência dos procedimentos de recurso judicial.

4.4.4 – Parecer do ISP à proposta de Lei 132/XII que aprova a lei-quadro das ERS's

Previamente à implementação da Lei 67/2013, que vem estabelecer as normas pelas quais as ERS's se devem reger, o ISP, assim como outras entidades, emitiu um parecer quanto à proposta de Lei 132/XII o qual passamos a analisar.

Verifica-se, assim, que ainda que concordando com a intenção constante no MoU de garantir que as ERS's devem possuir a independência e recursos para a prossecução dos fins a que estão afectos, entende o ISP, que as “opções regulatórias” constantes na proposta de lei são insuficientes para exercer, na sua plenitude, o objectivo de regulação.

Acrescenta que esta proposta inclui normas que “contendem” com as competências de independência necessária à prossecução de objectivos específicos e de regulação financeira ao cargo do ISP, neste sentido esta entidade, considera que por forma a lidar “de forma eficaz e tempestiva às exigências de regulação e supervisão” deverá o ISP manter a capacidade de empregar técnicos das mais elevadas competências e qualificações. Reconhece a maior necessidade de supervisão do sector financeiro que cada vez é mais complexo e com produtos de características sectoriais trasnversais, ou seja, “que podem combinar as características de um produto bancário, de seguro ou do mercado de valores mobiliários com as de outros instrumentos financeiros”, e que devem ser supervisionadas através de estrita colaboração com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Banco de Portugal e ISP.

Considera que o direito comunitário promove a independência e autonomia na gestão de recursos, a própria lei-quadro reflete esta realidade (nº 2 do artigo 1º e nº 2 do artigo 2º), porém refere que poderá “não conferir certeza jurídica” que permita a imunidade do ISP a prescrições que limitem a respectiva independência. Refere ainda que pela necessidade de

aproximação de outras congéneres deverá o ISP ser dotado do máximo de flexibilidade na gestão dos seus recursos, “designadamente pela faculdade de recrutamento de técnicos altamente qualificados”. No aspecto mais conclusivo do parecer sob a presente proposta de lei-quadro, considera, o ISP, que deverá ser dotado do regime de excepção do Banco de Portugal que se rege por legislação própria.

Salvaguardando a possibilidade do legislador não colocar o ISP no mesmo regime de excepção, propõe o instituto que considere algumas observações ao diploma:

1. Uma vez fazendo parte do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, deverá a lei-quadro garantir que as especificidades constantes nos estatutos do ISP não deverão sair prejudicadas no que concerne à ligação com o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros e da legislação europeia da mesma matéria, e que os respectivos estatutos sejam elaborados considerando este enquadramento.
2. Aspectos que afectam a independência do ISP:
 - Considera que, ao determinar a remuneração dos membros de direcção, funcionários, e os pagamentos a prestadores de serviços com base na generalidade das remunerações das entidades públicas, o recrutamento e retenção dos “melhores profissionais” sai afectada;
 - A proposta de lei limita a aplicação do regime jurídico das entidades públicas empresariais à gestão financeira e patrimonial, descorando o aspecto da organização interna;
 - A pouca flexibilidade nos mapas de pessoal constante nos estatutos são vistos como um elemento que prejudica a independência por não permitir uma rápida alteração funcional para fazer face a alterações de mercado;
 - Refere que a intervenção do governo no processo regulamentar prejudica a sua independência em termos funcionais, uma vez que o artigo 41º nº1 indica que antes de qualquer alteração ou aprovação de normas devem “proporcionar a intervenção do governo” e outros agentes interessados;
 - Considera que o artigo 42º nº1 reduz a liberdade de acção em materia de inspecção nomeadamente sobre em que circunstâncias poderá ser levada a acção;

4.4.5 – Consequências da Lei nº 67/2013 de 28 de Agosto nas Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Atividade Económica dos Setores Privado, Público e Cooperativo

A presente lei produzir efeitos, estabelecer princípios e normas pelas quais as ERS's irão regir-se com alterações nos seus estatutos e com implicações significativas ao nível da autonomia administrativa e financeira, importa neste ponto procurar, sempre que possível, fazer um cruzamento entre os actuais estatutos do ISP e a presente Lei-Quadro.

O Título I indica qual o objecto e o âmbito da aplicação, referindo que é a lei que estabelece os princípios e normas que regem as ERS's com vista a promoção e defesa da concorrência no que concerne às actividades económicas dos sectores público, privado e social, não sendo estas normas aplicadas sempre que se verifica a existência de uma incompatibilidade com norma de direito europeu ou direito internacional.

O Título II refere os princípios e regras gerais os quais delimitam os novos estatutos das ERS's, desta forma as entidades reguladoras são consideradas “pessoas colectivas de direito público, com a natureza de entidades adiministrativas independentes, com atribuições em materia de regulação da actividade económica” prossequindo a defesa dos serviços, dos direitos dos consumidores e das regras de promoção de concorrência dos sectores acima referidos, para tais efeitos estas entidades deverão possuir autonomia administrativa e financeira, assim como autonomia de gestão, independência orgânica, funcional e técnica (Artº 3º).

Fazendo uma breve ligação com os estatutos do ISP, verificamos que os mesmos definem em boa parte o constante no artº 3º da presente Lei-Quadro, nomeadamente no que concerne à autonomia financeira, administrativa, património próprio, assim como poderes de regulação, regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infracções. O artº 4º da presente Lei-Quadro, aborda os princípios de gestão que deverão definir as novas ERS's, funcionando com elevada qualidade e eficiência no âmbito das suas funções de gestão. O ponto 2 do artigo mencionado indica, quanto à gestão financeira e patrimonial, que as entidades reguladoras regem-se, para além da Lei-Quadro e estatutos, mas também pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, ou seja, entidades com fim lucrativo cujo propósito é o de prestar bens ou serviços de interesse público, verifica-se, neste aspecto, que os estatutos do ISP prevêm uma regulação supletiva deste regime jurídico.

Estas ERS's não podem fazer parte quer por participação quer por criação de entidades de direito privado com propósito lucrativo, estas entidades, apesar da sua indepedência, estão ligadas a um determinado ministério, considerado o ministério responsável. Quanto ao processo de criação e criação efectiva de uma entidade reguladora (Artº 6 e 7º) esta só o

pode ser mediante um estudo prévio sobre a necessidade de regulação de uma determinada área consideradas as implicações financeiras e de interesse público para o efeito, para a criação efectiva deverá designar-se elementos como:

- Área de actuação, ou seja, actividade(s) económica(s) e sector(es);
- Designação e sede;
- Missão e atribuições;
- Poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e penalizações;
- Órgãos constituintes e respectivas competências;
- Meios patrimoniais e financeiros;

Relativamente à cooperação entre as ERS's e outras instituições, quer nacionais, quer supranacionais, pouco será alterado nos estatutos do ISP, uma vez que estes já prevêem esta cooperação nos seus estatutos e que de resto se encontra em boa parte previsto no Regulamento Nº1/2003 do Conselho de 16 de Dezembro de 2002. O artigo 12º do presente diploma referente que as ERS's não poderão exercer actividades, competências e/ou recurso para fins que não aqueles que lhe foram atribuídos de acordo com o princípio da especialidade que indica que estas entidades têm os direitos necessários para alcançar os seus objectivos constituintes.

O Capítulo 1 do Título III refere 2 órgãos obrigatórios que constituem as AR's, o conselho de administração e a comissão de fiscalização ou fiscal único, importa por isso, descrever as atribuições e competências de cada um, nesse sentido o primeiro é definido como "o órgão colegial responsável pela definição da atuação da entidade reguladora, bem como pela direcção dos respectivos serviços". A sua composição em número não varia significativamente quando comparado com os actuais estatutos do ISP, alterando apenas o número de vogais para 3 sendo ou não opcional a constituição de um vice-presidente. Verifica-se contudo uma maior transparência e escrutínio na escolha destes elementos uma vez que passa pela resolução do Conselho de Ministros após consulta com a comissão competente da Assembleia da República e parecer da Comissão de Recrutamento e Selecção da Administração Pública no que concerne ao perfil dos elementos a seleccionar, este perfil quer académico quer profissional é publicado à *posteriori* em Diário da República. São também definidos impedimentos e incompatibilidades para a constituição destes órgãos como por exemplo serem titulares de órgãos de soberania, manter ligações contratuais com empresas ou outras entidades destinatárias da actividade regulada.

Relativamente às competências do conselho de administração constantes no artigo 21º os quais referimos:

- Conduzir a respectiva actividade da entidade, assim como definir e aprovar a organização interna;
- Elaborar os relatórios de actividade e contas, estabelecer o orçamento anual, balanço social, avaliação e acompanhamento da actividade conduzida;
- Desenvolver planos, exercer funções de consulta, prestar apoio técnico, elaborar estudos, apresentar pareceres e/ou outras informações ao Governo e Assembleia da República.
- Nomear representantes da entidade reguladora em eventos nacionais, internacionais ou de colaboração com outras entidades nacionais ou internacionais;
- Gerir recursos financeiros, humanos ou patrimoniais

Quanto ao funcionamento do conselho em questão, verificam-se algumas alterações no que consta nos presentes estatutos do ISP, isto é, o conselho reúne uma vez por semana ou extraordinariamente se assim necessário e a pedido do presidente do conselho ou dos seus membros, quando nos estatutos do ISP (Decreto-Lei 289/2001 de 13 de Novembro) a periodicidade de reunir era fixada internamente e apenas reunia por decisão do Presidente ou a pedido de 2 membros ao Presidente.

A presente Lei-Quadro refere uma comissão de vencimentos junto a cada entidade reguladora composta por 3 elementos, um indicado pelo ministro das finanças, um indicado pelo ministro do ministério responsável e um terceiro pela agência reguladora, esta comissão, para efeitos da determinação de remunerações, deve observar os critérios da “dimensão, complexidade, exigência e responsabilidade” para as funções em causa, “ o impacto no mercado regulado do regime de taxas, tarifas ou contribuições que a entidade reguladora estabelece ou aufere”, “práticas habituais de mercado no sector de actividade da entidade reguladora”.

A secção III define as funções, composição e competências da comissão de fiscalização ou fiscal único, que face aos presentes estatutos do ISP apresenta um maior leque de competências e controlo na actividade do regulador nos âmbitos da legalidade, regularidade e boa gestão financeira, esta comissão assume uma espécie de função de auditor interno, algo que não se verifica nos estatutos do ISP. O artigo 29º define a comissão de fiscalização como as seguintes competências:

- Acompanhar e controlar regularmente o cumprimento legislativo no que concerne à execução orçamental, situação económica, financeira, patrimonial e contabilística das ERS's;
- Elaborar pareceres sobre o orçamento, relatório de actividades e contas, aquisição, arrendamento, alienação e oneração de imóveis, e contracção de empréstimos;

- Informar o conselho de administração sobre resultados efectuados, responder sobre assuntos, quando solicitado, ao Tribunal de Contas ou outras entidades encarregues da inspecção e auditoria;

Para os devidos efeitos, a comissão fiscalizadora pode obter todas as informações e esclarecimentos, assim como consulta de documentação e membros dos serviços da agência reguladora podendo propor correcções sempre que se verifique necessário.

O Capítulo 2 composto por 2 artigos assenta nas questões quanto aos serviços e ao regime de recrutamento dos trabalhadores das entidades reguladoras. O Capítulo 3 descreve as linhas de gestão económico-financeira e patrimonial que deverá ser adoptada pelas ERS's e nesse sentido o artigo 34º prevê contribuições, taxas e/ou tarifas destinadas a estas entidades provenientes de empresas reguladas, estas contribuições assim como prazos, limites, isenções, reduções são fixados por portaria dos membros do governo na área das finanças e ministério responsável. As ERS's têm como receitas as contribuições atrás referidas, coimas resultantes de práticas sujeitas a sanções e outras receitas definidas nos seus estatutos, sendo as suas despesas todas as que constituem encargos resultantes da prossecução das suas competências, toda a prática financeira deverá constar em relatórios contabilísticos que resultam da aplicação do Sistema de Normalização Contabilística sendo que a prestação de contas rege-se pelo disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Não previsto nos presentes estatutos do ISP a recente Lei-Quadro para as ERS's menciona a necessidade da implementação de um sistema de indicadores de desempenho no sentido de reflectir indicadores de eficiência, eficácia e qualidade, competindo à comissão de fiscalização apreciar a qualidade dos referidos indicadores, assim como avaliar os resultados obtidos pela entidade reguladora em reporte anual aos membros do governo das finanças e ministério responsável.

O Capítulo IV reflete os poderes e procedimentos das ERS's no âmbito das suas competências de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e sanção dos sectores regulados, desta forma, e face ao capítulo em análise, compete às ERS's:

- Fazer cumprir legislação nacional e internacional;
- Colaborar na decisão e fixar contribuições e preços a praticar no sector regulado;
- Estabelecer as regras de acesso à actividade regulada, assim como autorizar e garantir o acesso equitativo por parte dos agentes económicos;
- Implementar os regulamentos necessários à condução das práticas reguladas assim como verificar o cumprimento dos mesmos;

- Elaborar e aprovar regulamentos, emitir recomendações, propor códigos de conduta e alterações à legislação existente;

Num quadro sancionatório, cabe à entidade reguladora:

- Fiscalizar e auditar a aplicação das leis e regulamentos referentes às áreas reguladas nomeadamente obrigações contraidas pelos concessionários nos respectivos contratos de prestação de serviço público ou universal;
- Iniciar processos de sanção em caso de infracção, assim como aplicar respectivas medidas cautelares e cobrar respectivas coimas;
- Reportar às entidades competentes as infracções cuja atribuição não é da entidade reguladora.

Para além dos aspectos acima referidos, a Lei-Quadro define ainda poderes em acções de arbitragem em situações de conflito disponibilizando serviços de mediação e informação nesse sentido. O artigo 41º está afecto aos procedimentos de regulamentação o que indica que “antes da aprovação ou alteração de qualquer regulamento que contenha normas de eficácia externa as entidades reguladoras devem proporcionar” a participação dos interessados, ou seja, antes de qualquer alteração regulamentar o Governo, associações de defesa do consumidor e empresas poderão intervir, nesse sentido, a entidade colocará ao dispor na sua página electrónica o projecto em análise no sentido de promover a discussão pública.

Em matéria de inspecção e auditoria, e reflectindo o que consta em parte no Regulamento Nº1/2003 do Conselho de 16 de Dezembro de 2002, as ERS's podem:

- Efectuar buscas e apreensões em execução de planos aprovados previamente sempre que se verifiquem perturbações no sector de actividade;
- Os agentes podem aceder às instalações das empresas;
- Inspeccionar registos das empresas, quer em matéria contabilística quer em qualquer actividade conduzida pelas mesmas com outras empresas;
- Fazer cópias dos documentos que considerem necessários;
- Intrepelar membros das empresas em análise, assim como identificar os autores da infracção.

O último capítulo e que dedicado vem reforçar a intenção de independência e transparência caracterizadoras das ERS's indicando que o Governo ou membros do mesmo não podem emitir recomendações ou directivas às comissões dirigentes destas entidades, os orçamentos destas carecem de aprovação prévia e que só poderão ser recusados através de razão fundamentada e prejudique os fins da entidade reguladora ou interesse público. No que concerne ao artigo 48º no âmbito da transparência as entidades reguladoras deverão disponibilizar uma página electrónica todos os dados relevantes, designadamente:

- Diplomas legislativos, estatutos e regulamentos;
- Informação relativa aos seus órgãos dirigentes e mapa de pessoal;
- Planos de actividades e respectivos relatórios;
- Orçamentos e contas;
- Informação relativa à sua actividade de regulação.

Os actuais estatutos do ISP são em muito semelhantes ao constante no diploma em análise pelo que não se esperam grandes alterações, verifica-se, contudo, na presente Lei-Quadro, e quando comparando com os actuais estatutos do ISP, uma alteração significativa em alguns aspectos, nomeadamente no que concerne às competências da comissão de fiscalização que parece, com o presente diploma, assumir funções de auditoria interna. No âmbito da transparência de referir a forma de selecção e escolha dos órgãos dirigentes que passam por um maior escrutínio obrigando a pareceres da Comissão de Recrutamento e Assembleia da República, ainda na questão da transparência de referir as consultas públicas via página electrónica permitindo a participação dos multi-interessados em termos de sugestões e comentários. Verifica-se também no ponto 2 do artigo 4º o reconhecimento efectivo de gestão destas entidades pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais com propósito fins lucrativos mas de aplicação restrita às áreas financeira e patrimonial.

5. O Fundo de Garantia Automóvel

5.1 – A Responsabilidade Civil

Nesta fase é importante discernir sobre as linhas gerais que definem a Responsabilidade Civil (RC) num enquadramento com a tese em questão, assim podemos afirmar que a RC contém 2 pressupostos aquele que por acto ilícito ou fundado na culpa e o pelo risco.

O primeiro pressuposto, originado por acto ilícito ou culpa está presente no artº 483 do Código Civil “aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes dessa violação”.

O segundo pressuposto, enquadrável com a presente dissertação e constante na subsecção II da responsabilidade civil, nomeadamente o artº 503 “aquele que tiver a direcção efectiva de qualquer veículo de circulação terrestre e o utilizar no seu próprio interesse, ainda que por intermédio de comissário, responde pelos danos provenientes dos riscos próprios do veículo, mesmo que este não se encontre em circulação”, excepto quando não for sua a responsabilidade (Artº 505º). Estes pressupostos que constituem a RC, têm uma origem ou facto quer pela violação do direito do terceiro ou resultante do risco da actividade, e que imputam este ao prepetor do acto quer por culpa ou negligência que resulta no prejuízo material ou físico do terceiro.

5.2 – O Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório

Apesar de constar em Diário da República que a intenção de legislar relativamente à obrigatoriedade de seguro de responsabilidade civil automóvel é de 1935 só cerca de 40 anos depois foram publicados os decretos-leis nº 165/75 e nº166/75, que instituíam a obrigatoriedade do seguro e que aprovava o respectivo regulamento.

A nacionalização do sector segurador não permitiu às empresas que se estruturassem e executassem os pressupostos dos decretos mencionados havendo a necessidade de estender o prazo de adaptação, desta forma foi elaborado um novo diploma que veio substituir os anteriores suportado pela criação do Instituto Nacional de Seguros.

Opta-se assim pela instituição de um sistema de seguro obrigatório indo de encontro com as recomendações da “convenção europeia” para o seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel.

Os veículos terrestres a motor, com ou sem reboque apenas podem circular em locais públicos ou abertos ao público desde que se façam acompanhar de um seguro de responsabilidade civil obrigatório emanado de uma empresa legalmente autorizada para segurar os mesmos. O seguro não é aplicável às pessoas ou bens transportados excepto nos casos previstos como é o caso dos veículos de transporte colectivo de passageiros ou veículos de mercadorias. O responsável por segurar o veículo é o próprio proprietário, com isenção para os Estados Estrangeiros, organizações intergovernamentais e o Estado Português excepto quando for decidido por despacho do ministro das finanças e outro ministro, as pessoas não obrigadas a segurar devem fazer prova do mesmo através de um documento elaborado pela Inspecção de Seguros e a apresentar junto do Ministério da Administração Interna.

Portugal, por força da adesão à CEE e a necessidade de harmonização legislativa, é obrigado a rever as normas legais ligadas ao Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório (SRCO) e a 1 de Janeiro de 1980 o DL nº 408/79 de 25 de Setembro, com institui a obrigatoriedade de segurar através de um contrato de seguro transferindo para uma seguradora a responsabilidade de garantir o cobro de danos causados por culpa dos seus segurados na direcção de um definido veículo terrestre a motor.

5.3 – As 5 Directivas Europeias para o Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório

A Primeira Directiva Europeia de responsabilidade civil automóvel (Directiva 72/166/CEE do Conselho, de 24 de Abril de 1972) refere que o Tratado de Roma tem como objectivo um mercado de livre circulação de mercadorias e pessoas e desta forma a fiscalização das fronteiras para o cumprimento de segurar veículos automoveis tem por propósito a “protecção dos interesses das pessoas que podem ser vítimas de um sinistro causado por esses veículos”.

Esta fiscalização existe por não haver uma linha comum no que concerne às legislações nacionais na matéria da obrigatoriedade de responsabilidade civil automóvel e este facto condiciona a livre circula de veículos e pessoas na Comunidade Europeia com implicações directas no propósito de mercado comum e de livre circulação. O artigo 3º nº1 da presente directiva indica que “cada Estado-membro, sem prejuízo da aplicação do artigo 4º, adopta todas as medidas adequadas para que a responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos com estacionamento habitual no seu território esteja coberta por um seguro.

Essas medidas devem determinar o âmbito da cobertura e as modalidades de seguro”. Acresce também na presente directiva que o seguro de responsabilidade civil obrigatória automóvel deverá cobrir qualquer sinistro noutro Estado-Membro que não aquele onde o

veículo habitualmente reside. O artigo 6º refere que cada Estado-Membro deve fiscalizar e aplicar as medidas necessárias para que qualquer veículo de um país não membro da Comunidade Económica Europeia só possa circular se estiver coberto por um seguro de responsabilidade civil semelhante aquele dos Estados-Membros.

A Segunda Directiva Europeia automóvel relativa à aproximação de legislações dos Estados-Membros no que concerne ao seguro de responsabilidade civil, 84/5/CEE, indica que os danos resultantes de um sinistro automóvel onde o prevaricador não está devidamente segurado devem cobrir os danos materiais e físicos, definindo os valores indemnizatórios nos casos mencionados, abrangendo também os ocupantes da viatura.

O contrato de seguro inclui indemnizações aos lesados mesmo que os condutores da viatura não esteja devidamente autorizados ou aptos para conduzir o objecto seguro.

O Estado de acordo com esta directiva deverá “criar ou autorizar” uma entidade que tenha a competência para regularizar os danos causados. A segunda directiva veio aumentar consideravelmente os valores do capital obrigatoriamente seguro, veio abranger os passageiros no âmbito do seguro obrigatório quer sejam ou não familiares e a inclusão no FGA o ressarcimento de danos materiais sendo o responsável conhecido e não possua um seguro válido. Nesta directiva, estão excluídos danos materiais causados aos familiares do tomador do seguro até ao 3º grau, as seguradoras têm direito de regresso contra o causador que tenha provocado dolosamente o acidente, ter agido sobre a influência do álcool ou que não esteja devidamente habilitado para conduzir, assim como autores de roubo do veículo causador do acidente, a seguradora pode também pedir recobro ao tomador do seguro por mau acondicionamento de carga se causou danos a terceiros.

A Terceira Directiva Europeia automóvel (90/232/CEE), procura continuar a aproximar a legislação dos EM no que concerne ao SRCO. Este deve cobrir todos os danos causados aos passageiros excepto o condutor, o seguro deverá cobrir, com base num prémio único, o território da UE garantindo em cada Estado Membro a cobertura exigida pela respectiva legislação. Os Estados-Membros devem tomar medidas no que concerne à regularização de sinistros no sentido de informar rapidamente qual a empresa seguradora do veículo causador.

A presente directiva contém referências ao FGA, nomeadamente, não poder ser estabelecida “ qualquer condição que subordine o pagamento da indemnização à condição de a vítima provar que o responsável não pode ou não quer pagar”, caso exista conflito entre as instituições envolvidas, ou seja, entre o FGA e a empresa de seguros quanto a quem deverá suportar os custos de indemnização deverão ser os Estados-Membros a designar qual das instituições suporta os custos sem afectar o direito de regresso.

O Decreto-Lei nº 72-A/2003, de 14 de Abril com o intuito de aproximação de legislação da UE reflete a Quarta Directiva Europeia automóvel (nº 200/26/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Maio), tem como principal objectivo a protecção dos lesados decorrentes de um sinistro automóvel ocorrido num Estado Membro e em países não membros mas aderentes ao sistema da carta verde, permitindo ao lesado a condução de um processo através de uma representação nacional.

Esta directiva informa que um dos requisitos para a actividade e constituição de uma empresa seguradora é possuir um representante nos outros Estados-Membros, devidamente identificado por consulta através do ISP. Nas situações em que não tenha sido criado um representante ou tenha sido incumprido um período de 3 meses sem resposta o lesado poderá recorrer ao FGA, no sentido de obter indemnização, ficando o FGA sujeito ao reembolso pela congénere estrangeira. Nas situações em que não tenha sido criado um representante ou tenha sido incumprido um período de 3 meses sem resposta o lesado poderá recorrer ao FGA, no sentido de obter indemnização, ficando o FGA sujeito ao reembolso pela congénere estrangeira.

A directiva 2005/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, considerada a Quinta Directiva Europeia automóvel, tem como objectivo aumentar a protecção dos lesados, e que vem produzir alterações às directivas anteriores, aumenta o mínimo do seguro para danos corporais e materiais, com prevista revisão dos valores a cada 5 anos, esta directiva promove ainda a inclusão de indemnizações a danos corporais sofridos a peões e ciclistas independentemente da responsabilidade.

5.4 - O Fundo de Garantia Automóvel

5.4.1 – A Intenção

O Decreto 166/75 de 28 de Março que prevê a obrigatoriedade de seguro automóvel no artigo 13º menciona a criação do FGA, mas como já visto anteriormente devido a dificuldades operacionais do sector o mesmo não foi levado a cabo. É no decreto regulamentar nº 58/79, de 25 de Setembro que dá origem à instituição do FGA integrado no Instituto Nacional de Seguros, a este fundo é criado no sentido de indemnizar situações “ocorram morte ou lesões corporais resultantes de acidentes originados por veículos sujeitos ao seguro obrigatório” ou num caso de falência da empresa seguradora.

O FGA sofre alterações mais tarde por força do decreto-lei 522/85 de 31 de Dezembro, passando a abranger danos materiais no limite a partir de 1992 sendo que até à data só

abrangia situações de morte ou lesões fosse ou não o prevaricador conhecido, passa a acrescentar também danos materiais sendo o responsável conhecido.

Finalmente, com o Decreto 291/2007 21 de Agosto, o FGA assume a sua forma final e presente, é um fundo com o intuito de reparar situações em que os danos sejam resultantes de um sinistro causado por um responsável desconhecido ou sem obrigação de seguro no veículo, ou por um responsável que não possua SRCO.

Este fundo é dotado de autonomia quer financeira, quer administrativa, gerida pelos órgãos do ISP. Está previsto no artº 47 ponto 5, a possibilidade do FGA efectuar um resseguro das suas responsabilidades, ou seja, este pode celebrar contratos com empresas de seguros no sentido de se proteger contra situações de excessiva sinistralidade que resultem em custos acima das suas provisões.

5.4.2 – Âmbitos, Competências e Procedimentos do Fundo

O FGA age directamente em Portugal e em colaboração com o Gabinete Português da Carta Verde para situações ocorridas no estrangeiro.

Em Portugal, está prevista a intervenção do FGA sempre que o proprietário do veículo causador não possua SRCO, seja o veículo nacional ou com matrícula proveniente de países que não exista um serviço nacional de seguros ou cujo este não seja aderente aos acordos internacionais dos reguladores de seguros. Está também prevista a intervenção do FGA em situações de ausência de matrícula seja estrangeira ou portuguesa, ou que a mesma seja falsa ou colocada em noutro veículo que não o respectivo, ou que o veículo sendo nacional ou estrangeiro esteja isento da obrigação de seguro.

O FGA garante indemnizações em caso de danos corporais sempre que o responsável seja desconhecido ou não possua um seguro válido, ou num caso de falência da seguradora, assumirá também as respectivas indemnizações por danos materiais caso o causador seja conhecido e/ou não possua seguro válido.

De realçar que o FGA também pode garantir danos materiais sendo o responsável desconhecido, bastando para isso que na sequência do sinistro ocorram danos corporais significativos onde exista um internamento hospitalar superior a 7 dias, uma incapacidade temporária absoluta igual ou superior a 60 dias, incapacidade parcial permanente de 15% ou mais, ou morte de um dos lesados, e caso se verifique que o automóvel causador tenha sido abandonado no local do acidente em que se verifique a não existência de um SRCO elaborado auto pelas autoridades competentes.

Em caso de conflito entre o FGA e uma empresa de seguros relativamente à responsabilidade de assumir danos, é da competência do FGA comunicar às partes (lesados e companhia seguradora) a situação de conflito no prazo de 20 dias úteis a contar da data de conhecimento do sinistro, deverá o FGA assumir os custos de e o dever de indemnizar caso não exista assumpção por parte da empresa seguradora.

Caso se determine a responsabilidade da seguradora esta deverá reembolsar o FGA adicionados juros de mora à taxa legal devidos desde a data do pagamento da indemnização pelo FGA, sofrendo estes últimos um incremento de 25%, não havendo incremento caso a companhia de seguros, sem recurso a via judicial, assuma o dever de reembolsar o FGA.

A acção da responsabilidade do FGA está em parte limitada nas seguintes situações:

- Caso o sinistro ocorra no enquadramento de acidente de trabalho cabendo a responsabilidade às empresas de seguros ou o Fundo de Acidentes de Trabalho;
- Se o lesado possuir cobertura de Danos Próprios, ficando apenas à responsabilidade do FGA o valor excedente;
- Caso o lesado esteja a usufruir de algum sistema de protecção da segurança social, neste caso o FGA só abrange os valores que sejam superiores ao regime usufruído;

No que concerne às exclusões, o FGA não abrange os danos materiais causados aos prevaricadores da não existência do SRCO, danos causados aos passageiros cujo se prove do conhecimento da não existência de seguro obrigatório, e danos sofridos ao “autor, cúmplice, encobridor e receptor de roubo, furto ou furto de uso de veículo que intervenha no acidente como pelos passageiros nele transportados” desde que conhecedores do uso indevido e que se mantiveram de livre vontade no transporte.

No final dos processos de regularização e indemnização o FGA actuará junto dos causadores, quer sejam indivíduos ou empresas de seguros insolventes, do direito de reembolso, assim como juros de mora legal e custos associados à instrução e regularização dos sinistros, de frisar que relativamente aos causadores estes custos são imputados aos proprietários, condutores e detentores do veículo independentemente da responsabilidade a atribuir pela não existência de SRCO.

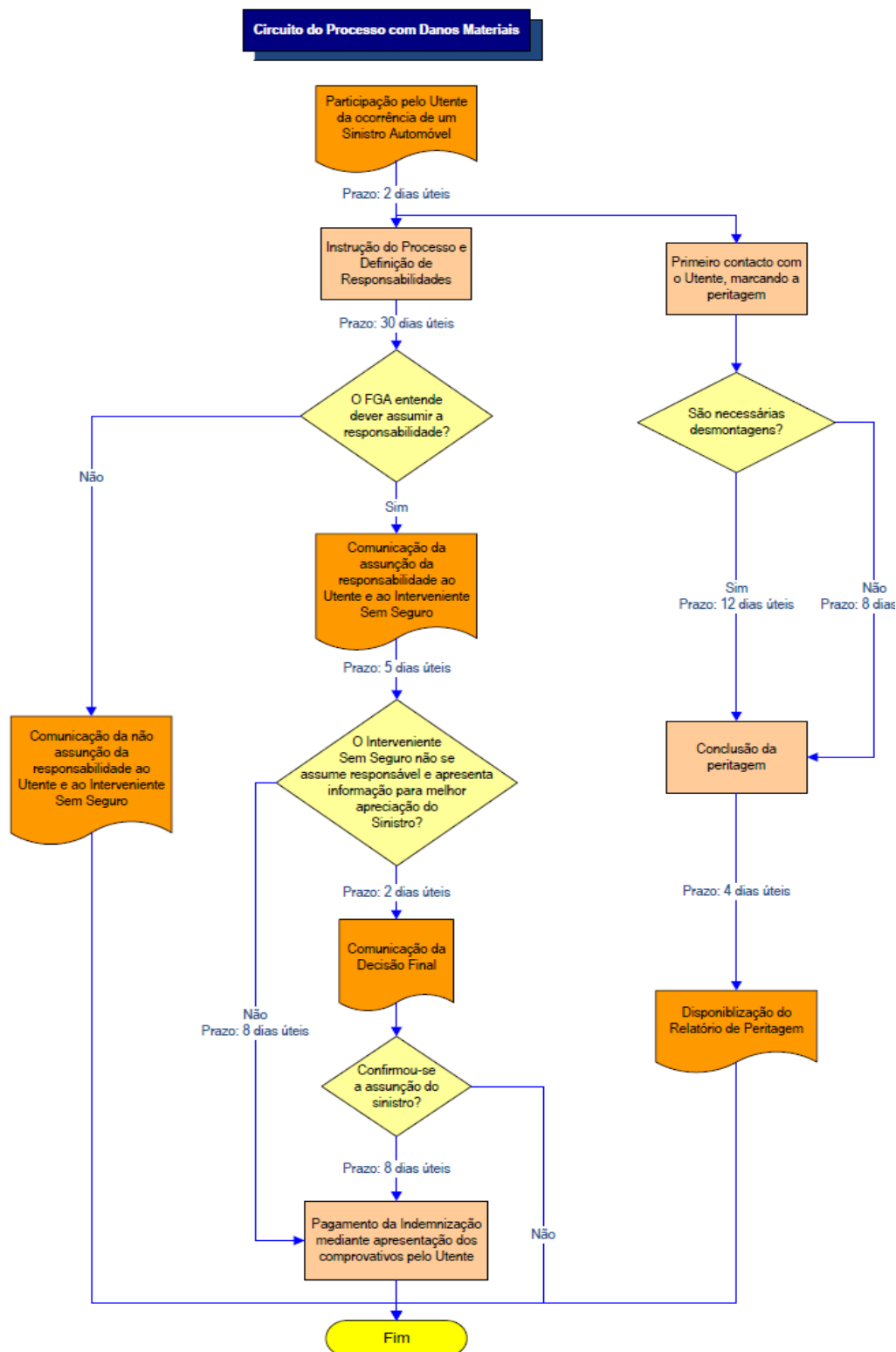
Relativamente ao âmbito supranacional, o FGA reembolsa o Gabinete Português da Carta Verde pelas despesas indemnizatórias suportadas pelo mesmo em respeito aos acordos existentes entre os reguladores nacionais de seguros, em consequência de sinistros causados por veículos de matrícula portuguesa sujeitos ao SRCO desde que o acidente

tenha ocorrido no país aderente aos acordos, ou em trajecto que ligue directamente estes territórios.

O Gabinete deverá fornecer ao FGA toda a informação relevante relativa ao sinistro ocorrido e justificar a indemnização ao serviço nacional de seguros do país onde ocorreu o acidente. O FGA “reembolsa e é reembolsado nos termos dos acordos celebrados com entidades congéneres de outros Estados-Membros ou de outros países que tenham relações preferenciais baseados em acordos celebrados com a UE no campo específico da actividade seguradora não-vida, dos montantes resultantes da regularização de sinistros cobertos por empresas de seguros declaradas em insolvência ou causados pela condução de veículo não sujeito à obrigação de seguro com estacionamento habitual num desses Estados”.

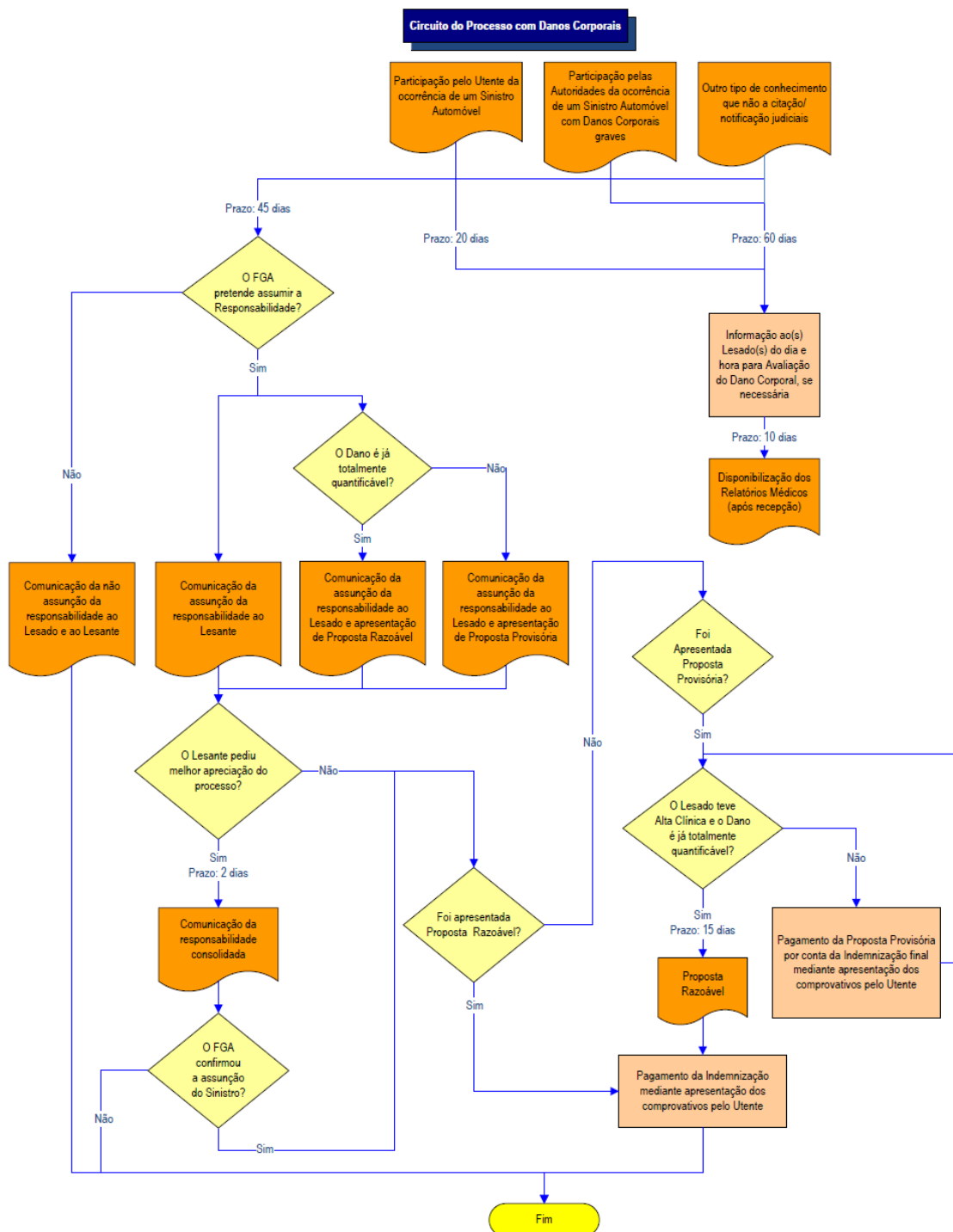
As tabelas seguintes demonstram o circuito de resolução de processos ao abrigo das competências do FGA:

Tabela 2 - Circuito Processual de Danos Materiais



Fonte: Instituto Seguros Portugal

Tabela 3 - Circuito Processual de Danos Corporais



Fonte: Instituto Seguros

5.4.3 – Os valores destinados ao Fundo de Garantia Automóvel

Neste ponto iremos referir as receitas e despesas do FGA, as primeiras resultam de diversos pontos, nomeadamente:

- Contribuições provenientes de uma taxa percentual sobre o valor total dos prémios comerciais da cobertura do SRCO do ano anterior, liquidados de estornos e anulações;
- Valores resultantes de reembolsos efectuados para o FGA ao abrigo da sub-rogação dos direitos do lesado e dos acordos celebrados com congéneres, ou seja reembolsos provenientes da regularização de sinistros previstos no presente decreto;
- Taxas de gestão cobradas aos organismos de indemnização dos Estados-Membros aquando de situações de reembolso;
- Proveitos de aplicações financeiras, bem como rendimentos de imóveis da propriedade do Fundo;
- Doações, heranças ou legados;
- Valores resultantes decorrentes de contrato de resseguro celebrados ao abrigo do nº5 do artigo 47º (o FGA pode efectuar o resseguro das suas responsabilidades);
- Quaisquer outras receitas que lhe venha a ser atribuídas.

As contribuições mencionadas no primeiro ponto relativamente à percentagem sobre o valor total dos prémios é de 2.5%, podendo ser alterada através de portaria do Ministro das Finanças sob proposta do ISP.

O Decreto-Lei nº 415/89, de 30 de Novembro é o que dá origem e prevê que uma percentagem sob os valores do FGA possam ser aplicados à prevenção rodoviária, esta decisão acerca do organismo beneficiário era na altura tomada pelo Ministério das Obras Públicas e dos Transportes. A percentagem do FGA destinada à prevenção rodoviária é decidida pelo ISP não podendo esta exceder os 0.5%, no decreto-lei 291/2007 e no que concerne aos valores destinados para a segurança rodoviária estes estão fixados em 0.21% ao ano, contudo pode esta percentagem ser alterada, se for revelado necessário, por despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna, sob proposta do ISP. As empresas de seguro deverão cobrar estas taxas nos prémios de seguro devendo a cobrança perante o Fundo, mencionando nos recibos do prémio a sua base de incidência, estes valores cobrados deverão ser entregues ao FGA a cada trimestre civil de cobrança. Está previsto que em situações excepcionais e devidamente justificadas o Estado pode assegurar uma quantia correspondente aos encargos que excedam as receitas arrecadadas pelo Fundo.

Relativamente às despesas do FGA, estas incorrem dos seguintes aspectos:

- Custos inerentes à regularização de sinistros, assim como custos de gestão e reembolso dos processos;
- Reembolsos efectuados ao Gabinete Português da Carta Verde e aos fundos de garantia de congéneres;
- Custos com campanhas que o FGA entenda patrocinar destinadas a promover e esclarecer o SRCO e motivar o cumprimento da respectiva obrigação;
- A entrega dos valores cobrados destinados à prevenção rodoviária;
- Valores suportados relativamente aos contratos de resseguro;
- Outros encargos relacionados à gestão do Fundo como avisos e publicidade.

5.4.4 – O propósito dos Fundos

Uma das questões que se coloca é como são aplicados os valores cobrados nos prémios de seguro destinados ao FGA, contudo antes de podermos demonstrar como são utilizados estes valores é importante referir que o propósito da existência de um fundo é o do seu crescimento do mesmo, temos como exemplo os fundos de pensões que têm como principal vantagem a sua capitalização através de aplicações produzindo mais-valias para os seus beneficiários.

No caso dos Fundos de Pensões a entidade reguladora destes é o ISP que garante a boa saúde financeira das entidades gestoras de fundos de pensões e salvaguarda os interesses dos investidores, tal como se pode verificar no ponto 3 do artº 4 “Ao Instituto de Seguros de Portugal é conferida legitimidade processual para requerer judicialmente a declaração de nulidade ou anulação dos negócios nulos ou anuláveis celebrados pelas entidades gestoras com prejuízo dos participantes e ou beneficiários dos fundos de pensões”.

Esta referência ao fundo de pensões serve principalmente para reforçar o conceito da existência dos fundos, o FGA tal como o fundo de pensões tem o propósito de capitalização, ainda que não existam beneficiários directos, existem beneficiários potenciais resultantes do propósito da existência do FGA.

5.4.5 – Análise sumária financeira

É importante nesta fase discernir um pouco as contas do FGA, nesse sentido escolhemos o relatório de contas do último ano para a nossa análise, de modo a podermos complementar a nossa tese com dados quantitativos acerca da gestão financeira do FGA, nesse sentido iremos marcar nas demonstrações financeiras quais as parcelas que mais relevantes para esta análise de valores, pelo que referimos o quadro abaixo:

Tabela 4 - Demonstração de Resultados Ano 2012

DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS
FUNDO DE GARANTIA AUTOMÓVEL
Gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012

(Em euros)

Custos e perdas	Exercícios			
	2012		2011	
Fornecimentos e serviços externos		951 930,14		986 680,26
Custos com o pessoal:				
Remunerações	998 316,90		1 092 769,82	
Encargos sociais				
Pensões	280 677,18		197 417,00	
Outros	300 727,41	1 579 721,49	340 148,36	1 630 335,18
Transf. correntes concedidas e prest. sociais				
Indemnizações de sinistros	20 098 276,67		25 505 416,69	
Unidades institucionais (EP, ANSR)	0,00	20 098 276,67	17 349,52	25 522 766,21
Provisões do exercício				
Provisões p/ sinistros	72 467 180,86		58 150 243,34	
Outras provisões do exercício	0,00	72 467 180,86	0,00	58 150 243,34
Outros custos e perdas operacionais		0,00		0,00
(A)		95 097 109,16		86 290 024,99
Custos e perdas financeiras				
Provisões para aplic. financeiras	1 840 703,94		17 574 420,08	
Outros custos e perdas financeiras	37 226,98	1 877 930,92	29 844,40	17 604 264,48
(C)		96 975 040,08		103 894 289,47
Custos e perdas extraordinárias				
Perdas em investimentos financeiros	294 075,68		5 783 020,77	
Outras perdas extraordinárias	75 787,70	369 863,38	874,17	5 783 894,94
(E)		37 344 363,46		105 678 104,41
Resultado líquido do exercício		37 465 468,13		(4 614 392,59)
		134 810 371,59		105 063 791,82
Proveitos e ganhos				
Impostos, taxas e outros				
Empresas de seguros	23 025 016,71		24 450 265,63	
Juros compensatórios	0,00	23 025 016,71	0,00	24 450 265,63
Transferências e subsídios correntes obtidos:				
Reembolsos e outras		3 224 302,08		2 698 708,65
(B)		26 249 318,79		27 148 974,28
Proveitos e ganhos financeiros				
Juros de aplicações financeiras	6 720 679,87		7 982 137,45	
Rendimentos de participações de capital	94 397,21		194 193,64	
Outras proveitos e ganhos financeiros	5 378,96	6 820 456,04	682,13	8 177 013,22
(D)		33 069 774,83		35 325 987,50
Proveitos e ganhos extraordinários				
Anulação de provisões para sinistros	83 219 073,86		62 798 303,34	
Outros proveitos e ganhos extraordinários	18 521 522,90	101 740 596,76	6 939 500,98	69 737 804,32
(F)		134 810 371,59		105 063 791,82
Resumo:		2012		2011
Resultados operacionais (B) - (A) =		(68 847 790,37)		(59 141 050,71)
Resultados financeiros (D-B) - (C-A) =		4 942 525,12		(9 427 251,26)
Resultados correntes (D) - (C) =		(63 905 265,25)		(68 568 301,97)
Resultado líquido do exercício (F) - (E) =		37 465 468,13		(4 614 392,59)

Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

Podemos verificar com base nas demonstrações financeiras destes últimos 4 anos, que tem havido uma gestão de investimentos do fundo para além da esperada gestão de sinistros ao abrigo das competências do FGA.

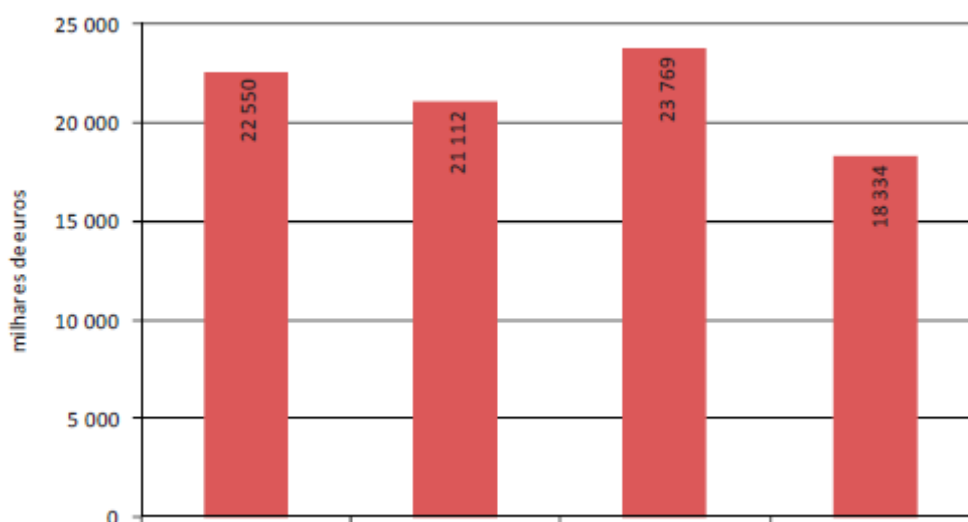
Por exemplo, é possível verificar que para além das contribuições das empresas de seguros e custos com regularização de sinistros e respectivas provisões técnicas para sinistros existem também parcelas de aplicações financeiras e provisões para aplicações financeiras, assim como contribuições para as Estradas de Portugal e Associação Nacional de Segurança Rodoviária.

Mas porque motivo existem provisões técnicas? É possível explicar pelo mesmo motivo que existem provisões técnicas para as empresas de seguros, embora não exista obrigatoriedade contratual, o FGA deverá estar provido de fundos suficientes para fazer face a uma taxa de sinistralidade anormal em que esteja prevista a sua intervenção resultante das suas competências previstas na lei e de forma a que a solvabilidade do fundo não saia afectada, daí que se verifique uma parcela bastante elevada na demonstração de resultados, neste caso é de relembrar que está também prevista a intervenção do FGA em situações em que uma determinada empresa de seguros esteja em insolvibilidade.

As provisões técnicas para sinistros incluem as situações de processos não encerrados à data (*incurred but not enough reserved - IBNER*) e sinistros ocorridos mas não reportados (*incurred but not reported - IBNR*).

As indemnizações efectuadas ao abrigo das competências do FGA foram de cerca de 18 432 000 milhões de euros, conforme quadro abaixo.

Tabela 5 - Indemnizações Pagas

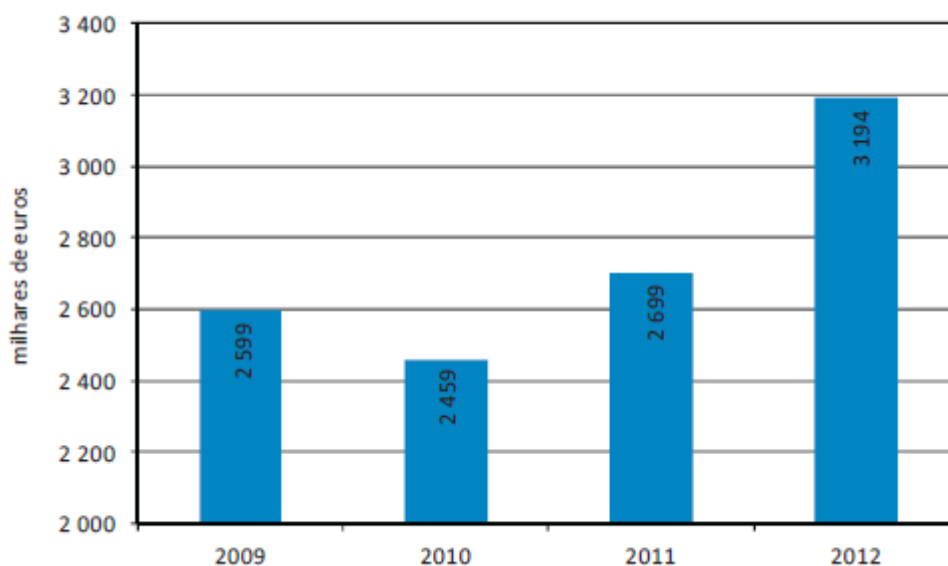


Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

Relativamente a indemnizações suportadas ao Gabinete Português da Carta Verde devido pela existência de sinistros ocorridos no espaço europeu resultantes de acidentes com viaturas de matrícula portuguesa sem SRCO ascenderam a cerca de 503 000 euros.

No que figura aos reembolsos este aspecto obtiveram-se no ano de 2012 cerca de um total de 3 194 000 de euros.

Tabela 6 - Reembolsos Fundo Garantia Automóvel



Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

No que concerne aos recursos financeiros e tendo como base o relatório de contas e de actividade é de referir que o activo líquido do FGA foi no final de 2012 de cerca de 377 976 000 milhões de euros, quanto ao passivo foi de cerca de 151 160 000 milhões de euros sendo que 99.5% corresponde à provisão para riscos e encargos. Esta provisão corresponde à estimativa dos custos com sinistros ocorridos e ainda não pagos à data do balanço, à responsabilidade estimada para os sinistros ocorridos e ainda não reportados (IBNR) e à estimativa de encargos futuros de gestão relativos à regularização dos sinistros pendentes declarados e não declarados, conforme visualização do quadro abaixo.

Tabela 7 - Quadro de Provisões

Provisão para processos	48 203 965 €
Provisão para IBNER	75 280 549 €
Provisão para IBNR	19 977 783 €
Provisão para despesas de gestão	7 436 399 €
Total da provisão	150 898 696 €

Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

O aumento do activo líquido foi de cerca de 4,5% com base no relatório de actividade do FGA face a 2011, este aumento ocorre devido à diminuição das provisões para investimentos financeiros, esta diminuição advem “do facto de 35% dos investimentos financeiros estarem representados por dívida nacional”, abaixo acrescentamos um quadro com a composição dos activos financeiros do FGA.

Tabela 8 - Composição dos activos financeiros

	Unidade: milhares de euros					
	Valores de Aquisição	%	Valores Líquidos	%	Valores de Cotação (em 31-12-12)	%
1. Partes de capital	14 653	4	2 086	1	2 086	1
2. Fundos de Investimento	25 152	7	21 698	6	26 112	7
3. Obrigações e Títulos de Participação	51 234	14	50 312	15	58 634	16
4. Títulos da Dívida Pública Portuguesa	48 997	13	46 272	13	47 659	13
5. Σ(1.....4)	140 036	39	120 368	35	134 491	38
6. Depósitos e Outras Aplicações de Tesouraria	247 426	61	247 426	65	247 822	62
7. Σ(5,6)	387 462	100	367 794	100	382 313	100
8. Imóveis	0	0	0	0	0	0
9. Σ(7,8)	387 462	100	367 794	100	382 313	100

Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

Neste quadro é possível verificar investimentos diversos como dívida soberana portuguesa cujo relatório considera como investimento “prudente e conservador” mantendo-se o “baixo nível de risco presente dos anos anteriores”, de resto de toda a dívida soberana em posse do FGA 59,4% é portuguesa. O relatório refere, ainda, que o rating médio dos títulos de dívida soberana é em 49% do total com classificação igual ou superior a BBB+, cremos ser importante mencionar com base no quadro acima que os valores de cotação dos activos financeiros estão abaixo dos valores de aquisição. Os quadros seguintes explicitam de uma forma mais detalhada os activos financeiros:

Tabela 9 - Partes de Capital

PARTES DE CAPITAL

DESCRIÇÃO DO ATIVO	ENTIDADE DEVEDORA	VALOR EM 01-01-2012		VALOR EM 31-12-2012		RENDIMENTO		OBSERVAÇÕES
		VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VENCIDO E COBRADO	VENCIDO POR COBRAR	
Fab.Porc.Vista Alegre	VISTA.ALEGRE SGPS	4 251,28	3 719,87	4 251,28	4 251,28	0,00	0,00	Fusão Banif, S.A.
Matrena *	MATRENA	166 264,30	0,00	166 264,30	0,00	0,00	0,00	
Banif SGPS	BANIF SGPS	8 906 095,00	3 028 072,30			0,00	0,00	
BANIF - Banco Internacional do Funchal S.A.	BANIF S.A.			8 906 095,00	1 300 289,87	0,00	0,00	
Portugal Telecom	PORTUGAL TELECOM	186 950,00	831 927,50	186 950,00	700 875,55	91 138,13	0,00	
ZON Multimédia	ZON MULTIMÉDIA	249 319,62	63 063,20	249 319,62	80 662,23	3 259,08	0,00	
TOTAIS	EUR	9 512 880,20	3 926 782,87	9 512 880,20	2 086 078,93	94 397,21	0,00	

* Última cotação do título 30.set.98

Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

Tabela 10 - Obrigações e Títulos de Participação

OBRIGAÇÕES E TÍTULOS DE PARTICIPAÇÃO

DESCRIÇÃO DO ATIVO	ENTIDADE DEVEDORA	VALOR EM 01-01-2012		VALOR EM 31-12-2012		RENDIMENTO		OBSERVAÇÕES
		VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VENCIDO E COBRADO	VENCIDO POR COBRAR	
Taxa Variável								
Matrena/90	MATRENA	349 300,00	0,00	349 300,00	0,00	0,00	0,00	
Somec 94/99	SOMEC	149 500,00	0,00	149 500,00	0,00	0,00	0,00	
Magellan Mortgages Plc	MAGELLAN MORTGAGES PLC	700 000,00	312 340,00	700 000,00	451 850,00	14 046,63	365,59	
Mediobanca 2018	MEDIOBANCA SPA	2 000 000,00	1 924 080,00	2 000 000,00	2 000 000,00	119 962,27	106 191,78	
Gran 2004 - 1 2A2	GRANITE MORTGAGES PLC.	210 762,47	201 135,07	163 055,64	160 833,50	2 225,11	25,11	
Subtotal Taxa Variável		3 409 562,47	2 437 555,07	3 361 855,64	2 612 683,50	136 234,01	106 582,48	
Taxa Fixa								
BEI - 8% /2016	BANCO SUPRANACIONAL BEI	354 146,51	444 524,70	354 146,51	444 655,73	28 331,72	6 295,94	
BEI 5,625% - 98/28	BANCO SUPRANACIONAL BEI	2 480 000,00	3 104 761,60	2 480 000,00	3 471 206,40	139 500,00	122 450,00	
Dresdner Bank Cup 0 - 2013	COMMERZBANK AG	748 196,85	1 622 675,45	748 196,85	1 715 979,30	0,00	967 782,45	
Royal Bank Of Scotland Tx. Fixa	ROYAL BK OF SCOTLAND PLC	1 000 000,00	943 400,00	1 000 000,00	1 015 000,00	60 000,00	38 630,14	
República Austria 2018	AUSTRIA (SOBERANO)	2 000 000,00	2 247 000,00	2 000 000,00	2 393 160,00	93 000,00	89 432,88	
Cedulas Hipotecarias BBVA 2013	BANCO BILBAO VIZCAYA ARG	2 000 000,00	2 002 260,00	2 000 000,00	2 003 260,00	85 000,00	78 479,45	
HBOS 2015	HBOS BANK	1 000 000,00	855 660,00	1 000 000,00	1 037 120,00	48 750,00	38 198,63	
Cores 2013	CORES	1 000 000,00	980 240,00	1 000 000,00	921 000,00	40 000,00	18 520,55	
BEI 3 2013	BANCO SUPRANACIONAL BEI	1 000 000,00	1 043 130,00	1 000 000,00	1 027 500,00	36 250,00	7 647,26	
France Gov. Bond 3,25% 04/16	FRANÇA (SOBERANO)	1 990 000,00	2 108 464,70	1 990 000,00	2 184 283,70	64 675,00	44 297,95	
German Gov. Bond DBR 4% 07/16	ALEMANHA (SOBERANO)	1 000 000,00	1 147 400,00	1 000 000,00	1 137 000,00	40 000,00	19 726,03	
France Gov. Bond FRTR 3,75% 04/21	FRANÇA (SOBERANO)	2 000 000,00	2 098 060,00	2 000 000,00	2 328 700,00	75 000,00	51 369,86	
Netherlands 4% 07/16	HOLANDA (SOBERANO)	1 000 000,00	1 124 500,00	1 000 000,00	1 132 650,00	40 000,00	18 520,55	
German Gov. Bond DBR 4% 01/37	ALEMANHA (SOBERANO)	1 000 000,00	1 287 000,00	1 000 000,00	1 354 550,00	40 000,00	39 671,23	
German Gov. Bond DBR 3,75% 01/17	ALEMANHA (SOBERANO)	2 000 000,00	2 287 460,00	2 000 000,00	2 287 300,00	75 000,00	74 383,56	
France Gov. Bond FRTR 3,75% 04/17	FRANÇA (SOBERANO)	3 000 000,00	3 238 200,00	3 000 000,00	3 410 100,00	112 500,00	77 054,79	
Espanha Gov. Bond SPGB 3,9% 10/12	ESPAÑA (SOBERANO)	1 000 000,00	1 007 850,00			39 000,00	0,00	Alienação em 2012
Espanha Gov. Bond SPGB 3,8% 01/17	ESPAÑA (SOBERANO)	1 000 000,00	985 750,00	1 000 000,00	996 880,00	38 000,00	34 876,71	
France Tresa.Note BTN 3,75% 01/12	FRANÇA (SOBERANO)	6 000 000,00	6 006 300,00			225 000,00	0,00	Alienação em 2012
Republica Austria 3,5% 09/21	AUSTRIA (SOBERANO)	1 000 000,00	1 052 430,00	1 000 000,00	1 159 730,00	35 000,00	10 260,27	
France Gov. Bond FRTR 4% 10/38	FRANÇA (SOBERANO)	2 000 000,00	2 118 800,00	2 000 000,00	2 385 900,00	80 000,00	14 684,93	
Reino Da Bélgica 4% 28/03/2013	BÉLGICA (SOBERANO)	4 000 000,00	4 123 200,00	4 000 000,00	4 035 720,00	160 000,00	121 863,01	
German Gov. Bond DBR 4,25% 07/17	ALEMANHA (SOBERANO)	1 000 000,00	1 176 200,00	1 000 000,00	1 179 930,00	42 500,00	20 958,90	
República Grécia GGB 4,3% 07/17	GRÉCIA (SOBERANO)	1 000 000,00	220 000,00			0,00	0,00	Oferta Pública Troca 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2023	GRÉCIA (SOBERANO)			15 000,00	0,00	239,34		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2024	GRÉCIA (SOBERANO)			15 000,00	0,00	239,34		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2025	GRÉCIA (SOBERANO)			15 000,00	0,00	239,34		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2026	GRÉCIA (SOBERANO)			15 000,00	0,00	239,34		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2027	GRÉCIA (SOBERANO)			15 000,00	0,00	239,34		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2028	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2029	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2030	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2031	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2032	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2033	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2034	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2035	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2036	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2037	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2038	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2039	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2040	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2041	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
República Grécia GGB 2% 24/02/2042	GRÉCIA (SOBERANO)			16 000,00	0,00	255,30		Aquisição/Alienação 2012
EFSS 0,4% 12/03/2013	EFSS			75 000,00	75 041,25	0,00	238,36	
EFSS 1% 12/03/2014	EFSS			75 000,00	75 735,00	0,00	595,89	
EFSS CZ 12/09/2012	EFSS					25 730,00		Oferta Pública Troca 2012
Itália Gov. Bond BTPS 4% 04/12	ITÁLIA (SOBERANO)	500 000,00	501 550,00			10 648,47	0,00	Alienação em 2012
Itália Gov. Bond BTPS 4,5% 02/18	ITÁLIA (SOBERANO)	1 000 000,00	915 380,00	1 000 000,00	1 055 300,00	45 000,00	18 739,73	
France Gov. Bond 4,25% 2017	FRANÇA (SOBERANO)	2 000 000,00	2 210 500,00	2 000 000,00	2 337 600,00	85 000,00	15 602,74	
BEI 4,375% - 15/04/2013	BANCO SUPRANACIONAL BEI	2 000 000,00	2 085 000,00	2 000 000,00	2 023 460,00	87 500,00	62 328,77	
German Gov. Bond DBR 4,25% 07/39	ALEMANHA (SOBERANO)	2 000 000,00	2 734 960,00	2 000 000,00	2 863 260,00	85 000,00	41 917,81	
Netherlands 4% 07/18	HOLANDA (SOBERANO)	3 000 000,00	3 409 890,00	3 000 000,00	3 539 940,00	120 000,00	55 561,64	
CGD 5.125% 10/02/2014	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS	2 100 000,00	1 890 819,00	2 100 000,00	2 137 191,00	80 718,75	69 882,53	
BEI 3,5% 15/04/2016	BANCO SUPRANACIONAL BEI	1 000 000,00	1 059 400,00	1 000 000,00	1 103 830,00	35 000,00	24 931,51	
IBRD 3,875% 20/05/2019	BANCO SUPRANACIONAL IBRD	1 500 000,00	1 686 765,00	1 500 000,00	1 781 430,00	58 125,00	35 830,48	
CXGD 4,375% 13/05/2013	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS	1 400 000,00	1 309 182,00	1 400 000,00	1 406 958,00	45 937,50	29 198,63	
Subtotal Taxa Fixa		57 072 343,36	61 028 712,45	49 037 343,36	56 021 370,38	2 281 192,64	2 249 933,18	
TOTAIS	EUR	60 481 905,83	63 466 267,52	52 399 199,00	58 634 053,88	2 417 426,65	2 356 515,66	

Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

Tabela 11 - Títulos de Dívida Pública e Unidades de Participação em Fundos de Investimento

TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA

DESCRIÇÃO DO ATIVO	ENTIDADE DEVEDORA	VALOR EM 01-01-2012		VALOR EM 31-12-2012		RENDIMENTO		OBSERVAÇÕES
		VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VENCIDO E COBRADO	VENCIDO POR COBRAR	
Curto Prazo								
CEDIC	IGCP	199 000 000,00	199 000 000,00	223 000 000,00	223 000 000,00	2 387 387,51	159 078,89	
BT PORTB CZ 17/02/2012	PORTUGAL (SOBERANO)	1 000 000,00	994 450,00			13 888,38	0,00	Alienação em 2012
BT 4,986% 21/12/2012	PORTUGAL (SOBERANO)					133 449,00	0,00	Aquisição/Alienação 2012
BT 4,943% 22/02/2013	PORTUGAL (SOBERANO)			6 000 000,00	5 991 480,00	0,00	186 828,85	Aquisição em 2012
BT 4,742% 20/07/2012	PORTUGAL (SOBERANO)					111 857,15	0,00	Aquisição/Alienação 2012
BT 4,332% 23/11/2012	PORTUGAL (SOBERANO)					18 376,87	0,00	Aquisição/Alienação 2012
BT 2,292% 18/01/2013	PORTUGAL (SOBERANO)			10 000 000,00	9 997 000,00	0,00	78 302,51	Aquisição em 2012
Subtotal Curto Prazo		200 000 000,00	199 994 450,00	239 000 000,00	238 988 480,00	2 664 958,91	424 210,25	
Médio e Longo Prazo								
O.T. junho 5,00% - 02/12	PORTUGAL (SOBERANO)	8 000 000,00	7 840 000,00			300 000,00	0,00	Alienação em 2012
O.T. junho 5,00% - 02/12	PORTUGAL (SOBERANO)	14 671 000,00	14 377 580,00			550 162,50	0,00	Alienação em 2012
O.T. setembro 5,45% - 98/13	PORTUGAL (SOBERANO)	2 000 000,00	1 740 000,00	2 000 000,00	2 045 660,00	81 750,00	22 621,23	
O.T. abril 3,85% - 2021	PORTUGAL (SOBERANO)	10 000 000,00	5 300 000,00	10 000 000,00	8 225 000,00	288 750,00	205 684,93	
O.T. outubro 3,35% - 2015	PORTUGAL (SOBERANO)	11 000 000,00	7 782 500,00	11 000 000,00	10 851 830,00	276 375,00	58 303,77	
O.T. outubro 4,35% - 2017	PORTUGAL (SOBERANO)	13 000 000,00	7 670 000,00	13 000 000,00	12 635 610,00	424 125,00	88 310,96	
O.T. abril 4,10% - 2037	PORTUGAL (SOBERANO)	1 000 000,00	490 000,00	1 000 000,00	671 000,00	30 750,00	21 904,11	
O.T. junho 4,45% 2018	PORTUGAL (SOBERANO)	4 000 000,00	2 280 000,00	4 000 000,00	3 736 000,00	133 500,00	72 784,93	
O.T. outubro 3,6% 2014	PORTUGAL (SOBERANO)	2 000 000,00	1 470 000,00	2 000 000,00	2 011 360,00	54 000,00	11 391,78	
O.T. junho 4,8% 2020	PORTUGAL (SOBERANO)	1 250 000,00	670 100,00	1 250 000,00	1 119 687,50	45 000,00	24 534,25	
O.T. fevereiro 6,40% - 2016	PORTUGAL (SOBERANO)	6 080 000,00	4 404 656,00	6 080 000,00	6 363 206,40	215 693,91	255 859,73	
Subtotal Médio e Longo Prazo		73 001 000,00	54 024 836,00	50 330 000,00	47 659 353,90	2 400 106,41	761 395,69	
TOTAIS	EUR	273 001 000,00	254 019 286,00	289 330 000,00	286 647 833,90	5 065 065,32	1 185 605,94	

UNIDADES DE PARTICIPAÇÃO EM FUNDOS DE INVESTIMENTO

DESCRIÇÃO DO ATIVO	ENTIDADE DEVEDORA	VALOR EM 01-01-2012		VALOR EM 31-12-2012		RENDIMENTO		OBSERVAÇÕES
		VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO	VENCIDO E COBRADO	VENCIDO POR COBRAR	
Barclays Euroblig Moyen Terme	BARCLAYS BANK	500 000,00	662 718,75			0,00	0,00	Fusão Barclays Bond Euro Fund
Barclays Bond Euro Fund	BARCLAYS BANK			500 000,00	715 641,85	0,00	0,00	
Lusimovest	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM	2 500 000,00	3 066 745,00			0,00	0,00	Alienação em 2012
Euro-Futuro Banca e Seguros	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM	1 100 000,00	480 264,40			0,00	0,00	Fusão FAS Ações Europa
Euro-Futuro Defensivo	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM	950 000,00	1 131 294,24			0,00	0,00	Fusão FAS Ações Europa
Euro-Futuro Cíclico	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM	1 425 000,00	1 646 781,30			0,00	0,00	Fusão FAS Ações Europa
Euro-Futuro Telecomunicações	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM	2 300 000,00	719 145,60			0,00	0,00	Fusão FAS Ações Europa
FA Santander Ações Europa	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM			5 775 000,00	4 487 037,32	0,00	0,00	
Global Equities/Ac.global	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM	4 435 000,00	3 884 439,10			0,00	0,00	Fusão FAS Ações América
FA Santander Ações América	SANTANDER ASSET MANAGEMENT SGFIM			4 435 000,00	4 264 775,99	0,00	0,00	
Invesco Funds Pan European	INVESCO GT MANAGEMENT SA	1 419 148,90	1 509 974,43	1 419 148,90	1 823 606,34	0,00	0,00	
JP Morgan - Global Equities/Ac.global	JPMORGAN ASSET MANAGEMENT EUROPE	645 800,00	488 062,38	645 800,00	552 700,20	3 747,08	0,00	
Newton Int. Growth Fund	BNY MELLON FUND MANAGERS UK	914 606,74	702 692,36	914 606,74	799 732,13	0,00	0,00	
HSBC Global Pan Europe	HSBC INVESTMENT FUNDS (LUXEMBURGO)	1 903 240,00	1 194 283,10	1 903 240,00	1 406 684,68	5 701,88	0,00	
CaixaGest Valor Premium	CAIXAGEST SA PORTUGAL	1 500 000,00	1 369 860,00			0,00	0,00	Alienação em 2012
CaixaGest Imobiliário Internacional	CAIXAGEST SA PORTUGAL	5 500 002,97	3 288 981,43	5 500 002,97	3 296 032,84	0,00	0,00	
Fundo em USD	DOS SANTOS - SMITH BARNEY	3 990 383,03	7 336 285,90	3 990 383,03	7 502 424,53	0,00	0,00	
Novenergia II - Energy & Environment (S.C.A.), SICAR	NOVENERGIA II	1 000 000,00	1 181 210,82	1 000 000,00	1 262 893,98	0,00	0,00	
TOTAIS	EUR	30 083 181,63	28 662 738,81	26 083 181,63	26 111 529,86	9 448,96	0,00	

Fonte ISP – Relatório de contas e actividade FGA 2012

Verificamos, então, que o FGA prossegue a sua natural capitalização com propósito de fundo, contudo podemos concluir que é decisão dos seus elementos que comportamento tomar do ponto de vista do investimento, ou seja, são os órgãos constituintes do FGA inseridos no ISP que gerem os seus investimentos não existindo uma justificação transparente do porquê da aquisição de um determinado activo.

É de referir também que os órgãos do FGA podem sem oposição decidir quais os activos a subscrever podendo estes ser ou não estáveis sem que exista uma prática regulatória do ISP, assim, o FGA acaba por ter “carta-branca” nas decisões que toma, o que pode conduzir a questões quanto à transparência e independência das práticas de investimento.

5.5 – Fundos de Garantia Congéneres e Organismos de Regulação do Sector Segurador

Importa, nesta fase e de forma sintética, verificar algumas diferenças e similaridades com outras organizações europeias de propósito semelhante. Nesse sentido optamos por seleccionar países pertencentes à União Europeia Espanha, Eslováquia e Reino Unido.

A escolha da Espanha para comparação recaí pelo “*timing*” de entrada para a Comunidade Económica Europeia ao mesmo tempo que Portugal, pela sua proximidade geográfica e pelas características económicas semelhantes à portuguesa. A República Eslovaca, país da Zona Euro, pela entrada como membro da UE num altura mais tardia, pelo de afastamento geográfico e raízes culturais diferentes. Finalmente o Reino Unido por ser país fundador da agora UE mas de características económicas diferentes.

5.5.1 – Congénere Espanhola para regulação do sector segurador e fundo de garantia

A Direcção Geral de Seguros e Fundos de Pensões (DGSFP), é a entidade espanhola reguladora para o sector segurador. É um órgão administrativo que depende da Secretaria de Estado da Economia e Apoio à Empresa, sob tutela do Ministério da Economia e Competitividade. A esta entidade cabem as seguintes funções:

- A verificação do cumprimento dos requisitos de acesso ao mercado segurador por parte de empresas seguradoras e resseguradoras, assim como a respectiva supervisão do seu exercício;
- Controlo à *priori* para o acesso ao início de actividade de mediação de seguros;
- Controlo em matéria da concorrência no que concerne a fusões, concentrações, transformações e/ou outras operações entre empresas seguradoras sem prejuízo das competências da Comissão Nacional de Concorrência;

- Verificação dos requisitos obrigatórios para o acesso à actividade e respectivos planos de exercício das entidades gestoras de fundos de pensões incluindo a supervisão das suas operações;
- Supervisão financeira sobre o comportamento do mercado e inspecção do exercício das empresas seguradoras, resseguradoras e de fundos de pensões;
- Elaborar propostas normativas para o sector e elaboração de estudos sobre o sector segurador;
- Coordenação com outras entidade, nacionais e supranacionais, em matéria de seguros, resseguros, mediação de seguros e fundos de pensões, de acordo com o Ministério dos Assuntos Externos e Cooperação;
- Protecção administrativa e análise de reclamações por parte dos interessados relativamente a queixas contra entidades sob supervisão;
- Garantir a transparência da conduta do mercado no que concerne à protecção dos clientes de serviços financeiros;

A DGSFP divide se em 4 subdirecções gerais as quais passamos a referir o seu título e competências:

- A Subdirecção Geral de Seguros e Política Legislativa, a que correspondem as funções de propostas normativas, coordenação com outras entidades nacionais e internacionais e análise de reclamações;
- A Subdirecção Geral de Inspecção que possui competências em matéria de inspecção, supervisão financeira e análise da conduta e práticas de mercado.
- A Subdirecção Geral de Ordenação do Mercado de Seguros, que verifica o cumprimento dos requisitos obrigatórios de acesso ao sector e o controlo em matéria de concorrência;
- A Subdirecção Geral dos Planos e Fundos de Pensões cuja competência está afectada ao controlo da actividade das entidades gestoras de fundos de pensões.

Anexada à DGSFP está o Consórcio de Compensação de Seguros (CCS) entidade pública empresarial com personalidade jurídica própria e plena capacidade de prossecução dos seus objectivos, com património próprio sob tutela do Ministério da Economia e da Fazenda. O CSS é considerada uma entidade “inspirada no princípio da compensação” (Artº 3 da Lei Espanhola Nº 21/1990, de 19 de Dezembro), cuja presidência do Consórcio cabe ao Director Geral de Seguros e Fundos de Pensões.

Esta entidade possui atribuições similares às do Fundo de Garantia Automóvel mas que vão para além daquilo que o fundo português garante e que estão cobertos por entendimento de risco extraordinário, a saber:

- Fenómenos da Natureza;
- Terrorismo, rebelião, motins e tumultos;
- Causas resultantes de acções das forças armadas em tempos de paz;

Uma diferença a mencionar e que tal não se verifica no caso português é o facto do CSS contratar a cobertura de responsabilidade civil em veículos do Estado, Comunidades Autónomas, corporações locais e organismos públicos desde que solicitem concentrar o seguro nesta entidade, cabe-lhe também interagir com outros fundos de garantia relacionados com o SRCO e elaborar planos de prevenção rodoviária.

O CSS é o órgão que propõe à DGSFP as taxas que deverão ser aplicadas aos prémios de seguro destinadas aos recursos financeiros do Consórcio, esta entidade obtém os seus recursos através das seguintes formas:

- Taxas sobre os prémios de seguro dos ramos vida e não vida;
- Subvenções do Estado quando necessárias para a constituição de provisões técnicas;
- Rendimentos do seu património;
- Créditos, prestações e operações financeiras;

Verifica-se desta forma semelhanças com o caso português nomeadamente ao que respeita à condução do constante na 4ª Directiva Europeia Automóvel verifica-se, contudo, que o caso do “FGA” espanhol vai mais além em termos de situações indemnizáveis. Podemos afirmar que o CSS é um órgão dependente da DGSFP que está inserida na Secretaria de Estado de Economia e Apoio à Empresa estando por sua vez sob a tutela do Ministério da Economia e Concorrência.

5.5.2 – Congénere da Eslováquia para regulação do sector segurador e fundo de garantia

O Banco Nacional da Eslováquia, ou *Národná Banka Slovenska* (NBS), ou, é uma entidade independente com poderes legislativos, com competências de regulação e supervisão do sector financeiro, incluindo o sector segurador, supervisionando e regulando 4 sectores financeiros:

1. Sector bancário, ou seja, bancos, sucursais de bancos estrangeiros, fundo de protecção de depósitos e instituições de dinheiro electrónico;
2. Mercado de Capitais, como entidades distribuidoras de valores mobiliários, entidades operadoras de títulos estrangeiros, intermediários de serviços de investimento, fundo de garantia de investimentos e bolsa de valores;
3. Entidades de Seguros, companhias de seguros, empresas de resseguro, filiais de companhias de seguros estrangeiras, Agência Eslovaca de Seguradores (SKP) e Mediadores de Seguros;
4. Empresas de gestão de fundos de pensões, fundos de pensões, intermediários de planos poupança reforma, companhias de seguros complementares à reforma;

Relativamente ao ponto 3, os objectivos do NBS enquanto supervisor e regulador do sector segurador passam por monitorizar o cumprimento das normas existentes, promover a credibilidade do mercado de seguros, contribuir prudencialmente e à *posteriori* para a eliminação de distorções de mercado.

O SKP (*Slovenská Kancelária Poistovatel'ov*), ou Agência Eslovaca de Seguradores, foi criada pelo conselho nacional da república eslovaca (Lei C.nº381/2001 Z.z.) resultante da 4ª Directiva Europeia Automóvel para o SRCO. Esta entidade é supervisionada pelo NBS tendo as seguintes competências:

- Representação do sector segurador em comités internacionais;
- Cooperação com entidades nacionais e estrangeiras em matéria de seguros automóvel;
- Administração do fundo de garantia automóvel e regularização de sinistros ao abrigo do mesmo;
- Prevenção da sinistralidade rodoviária e prevenção da fraude em seguros;
- Elaborar estudos para efeitos do SRCO;
- Centro de registo de informação para o SRCO;

A obtenção de recursos financeiros destinados à prossecução dos objectivos do SKP são provenientes das empresas membros do SKP que são obrigadas a pagar uma contribuição trimestral calculada pelo nº de veículos automóveis seguros. Esta contribuição é decidida pelo Parlamento a cada trimestre, caso exista escassez de recursos financeiros para efeitos da prossecução dos objectivos do SKP são as próprias empresas membros da instituição a financiar o valor em falta.

Com a permissão do NBS o SKP pode realizar investimentos financeiros sendo estes definidos por lei, os quais passamos a referir:

- Compra de títulos de dívida eslovaca;
- Compra de títulos de dívida estrangeira de Estados-Membros;
- Bilhetes de tesouro de nacionais e de Estados-Membros;
- Compra de títulos de mercado regulado;
- Compra de acções num mercado regulado e/ou bolsa de valores;
- Fazer depósitos a prazo na banca nacional ou de Estados-Membros;
- Compra de obrigações hipotecárias;
- Compra de imóveis em território nacional ou de Estados-Membros;
- Realizar empréstimos a clientes que tenham seguro vida e que estejam segurados nos seus membros constituintes;
- Outros investimentos devidamente autorizados pelo NBS.

Relativamente à nossa análise do sistema eslovaco verificamos algumas similaridades com o sistema português variando em boa parte o órgão de regulação, que neste caso é o Banco Nacional da Eslováquia que assume os poderes de regulação e supervisão do sector segurador. O SKP opera sob tutela do NBS cuja gestão financeira de investimentos é sempre feita por autorização do referido banco, constatámos algumas diferenças nomeadamente a definição na lei sobre que investimentos estão autorizados e no caso de falta de reservas técnicas não é o Estado que colmata os valores mas sim as empresas de seguro.

5.5.3 – Congénere do Reino Unido para regulação do sector segurador e fundo de garantia

Celebrado no final de 2012, a forma de regulação do sector financeiro/segurador assume uma forma diferente à singular levada a cabo em Portugal. Considerado o sistema “*Twin Peaks*” é um sistema que engloba dois reguladores distintos, o *Financial Conduct Authority* (FCA) e a *Prudential Regulation Authority* (PRA) mas sem os tornar numa única entidade.

A primeira é uma empresa independente que responde ao Ministério das Finanças e Economia (*Treasury*), financiada unicamente pelas empresas que regula através de taxas aplicadas a estas sem receber fundos do governamentais.

A FCA é a entidade que regula a indústria de serviços financeiros no Reino Unido com o propósito de defesa dos consumidores garantindo estabilidade em termos concorrenciais através dos seus poderes de criação regulamentar, de investigação, e de aplicação de normas. Esta entidade procura promover um ambiente competitivo entre o sector financeiro nesse sentido, contém competências para analisar reclamações e comportamentos que possam causar distúrbios no mercado. Parte das funções desta organização é a supervisão que é efectuada de forma diferente consoante a dimensão e natureza do sector, dessa forma efectua uma constante avaliação em empresas de grande dimensão e avaliações regulares em empresas de dimensões mais reduzidas.

Os seus estatutos apontam para 3 grandes objectivos, garantir a defesa dos consumidores, proteger e melhorar a integridade do sistema financeiro Britânico e promover práticas concorrenciais em favor dos seus consumidores.

A PRA é uma entidade reguladora que inserida no Banco de Inglaterra que efectua a regulação e supervisão prudencial do sector financeiro, incluindo o sector segurador. Constante nos seus estatutos estão reflectidos dois grandes objectivos:

- Promover a segurança e solidez das empresas do sector financeiro;
- No sector segurador garantir segurança dos direitos dos seus clientes;

Tal como acontece no caso da FCA, o financiamento provém do acordado no *Financial Services and Markets Act* do ano 2000 que contém os pressupostos que permitem a esta entidade criar as regras para a definição das taxas a serem cobradas destinadas aos seus fins. Os valores cobrados destinados a financiar a PRA variam consoante os custos de regulação prudencial, o tipo de serviço e/ou produto financeiro e a dimensão da empresa.

O sistema “*Twin Peaks*” é considerado como um melhor sistema de regulação isto porque vai criar uma separação de competências contribuindo para a transparência da regulação.

No que concerne à aplicação da 4ª Directiva Europeia Automóvel o organismo britânico competente é o *Motor Insurers Bureau (MIB)*. Qualquer empresa de seguros que comercialize seguro automóvel tem de obrigatoriamente ser membro desta entidade, contribuindo financeiramente para esta.

A MIB é uma empresa limitada em garantia e sem capital partilhado, ou seja, a lei britânica prevê a existência de um tipo de entidade cujo propósito principal é o de uma organização sem fins lucrativos. É uma empresa sem accionistas e sem permissão para distribuir lucros ao seus membros, estes agem apenas como uma garantia financeira que envolve normalmente quantias pequenas e que permite manter a existência da empresa.

São atribuições desta entidade:

- Prestar serviços de mediação e/ou arbitragem para a resolução de conflitos;
- Indemnizar vítimas nos casos que lhe estão afectos;
- Operar o “Sistema da Carta Verde” ;
- Vender, hipotecar ou comprar propriedades móveis ou imóveis necessárias à prossecução dos seus objectivos;
- Contrair empréstimos, criar depósitos, adquirir dívida ou obrigações que considere necessárias;
- Realizar investimentos financeiros;
- Colaborar internamente ou internacionalmente nos casos que lhe estão afectos;

O MIB apenas poderá utilizar os seus recursos no sentido do alcance dos seus fins, não podendo de forma alguma pagar dividendos, bonus ou outra forma de contribuição aos seus membros. Os seus membros estão sujeitos a um pagamento de adesão estando sujeitos a prestações anuais sob os prémios de seguro automóvel.

Nesta breve análise comparativa verificamos que o sistema britânico é bastante diferente do português, isto porque, não só possui duas entidades reguladoras como o “fundo de garantia” está entregue a uma entidade privada que se rege por lei especial que a impede de prosseguir objectivos lucrativos.

6. Conclusões

Antes de avançarmos para a conclusão propriamente dita, impõe-se-nos o reconhecimento de uma limitação existente, por um lado parece-nos bastante completo o estudo que assenta nas competências e atribuições do ISP enquanto entidade reguladora, mas parece-nos escassa a bibliografia existente quanto ao FGA.

Com a crise do subprime nos EUA que conduziu a uma crise financeira das dívidas nacionais, Portugal, por vias do aumento dos juros sobre a sua dívida, viu-se forçado economicamente a subscrever o MoU que o obrigou a um dos períodos mais difíceis que a sociedade portuguesa contemporânea enfrentou com uma implementação significativa e programada de reformas que levaram a alterações nas estruturas de mercado português.

Com esta dissertação procurou-se relacionar as implicações do MoU no âmbito independência das ERS's tendo como alvo o estudo do caso do ISP. Desta forma convém relembrar a pergunta de partida - Qual o perfil de regulador para o ISP relativamente ao fundo de garantia automóvel?

O Regulamento 1/2003 do Conselho veio trazer uma libertação à centralização constante do anterior regulamento (Nº 17 de 1962) facultando uma melhoria da fiscalização e controlo administrativo, promovendo por sua vez um aumento significativo de poderes das ERS's permitindo as mesmas aplicar os artigos 81º e 82º do tratado.

O MoU veio abordar a questão da independência das ERS's no ponto 7.21 que pretende garantir que estas possuem a independência necessária para aplicar as suas competências prevendo um estudo independente e internacional que se debruce sobre as competências e características das ERS's de forma a medir o nível de independência das mesmas.

Face ao ponto 7.21 do MoU foi criada a Lei-Quadro nº 67/2013 que vem introduzir alterações às normas e princípios pelos quais deverão ser elaborados os estatutos tendo implicações significativas ao nível da autonomia administrativa e financeira, mas que não faz qualquer referência explícita quanto à gestão de fundos financeiros. Na sequência da implementação da referida Lei-Quadro o ISP considera que esta afectará em parte a sua independência e poderá causar impedimentos à condução de alguns aspectos operacionais como o recrutamento ou inspecções.

Nesse sentido o instituto defende que lhe deverá ser aplicado o mesmo regime de excepção que foi ao Banco de Portugal, defendendo a “semelhança” com este pela pertença ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros. Reconhece, ainda, uma maior necessidade de supervisão do sector financeiro que é cada vez mais complexo possuindo produtos de características sectoriais transversais. Contudo deixa por verificar que as suas

competências no que concerne ao FGA podem afectar a sua transparência devido ao tipo de alguns investimentos efectuados através deste fundo e que não estão definidos legalmente.

Com o aumento de poderes e independência das ERS's tornou-se relevante analisar a forma como o ISP regula e gere o FGA com o propósito de verificar se possui a transparência necessária para que as sociedades contemporâneas possam exercer a sua função cívica de escutinar o exercício das políticas públicas.

Verificou-se a existência de uma concentração de atribuições de regulação e gestão confirmada pela análise aos estatutos do ISP. O órgão directivo é aquele que possui as atribuições de regulamentação, supervisão e gestão dos fundos, como se pode verificar nos artigos 11º, 12º e 13º dos estatutos. Podemos, assim, afirmar que a prática gestonária do instituto está isenta de supervisão e fiscalização independente sobre a forma como é conduzido o FGA, o ISP está assim dotado de um duplo perfil, o de regulador e o de gestor.

Durante a nossa pesquisa nada foi possível de encontrar no sentido de justificar os motivos para esta dualidade, parece-nos, pois, que este perfil de competências, apesar de legitimamente estarem atribuídas ao ISP, são, no nosso entender, contraditórias quando se concentram na mesma instituição por duas razões:

1. Intrínseca a um regulador de elevada exigência e qualidade que não pode incluir o objecto da sua própria regulação;
2. Por imposição do MoU que obriga à reestruturação do ISP de forma a que o FGA saia do âmbito de competência de gestão do ISP. Os estatutos desta entidade que vão ser aprovados na Lei-Quadro deverão incluir esta alteração.

Num âmbito mais técnico constatou-se que é o ISP que propõe ao Ministro das Finanças a percentagem a aplicar sobre os prémios de seguros automóvel destinadas ao fundo por si gerido. Posteriormente procurámos discernir de que forma eram aplicados os recursos cobrados destinados ao FGA onde foi possível constatar que uma parte significativa dos mesmo era depositada para efeitos de provisões técnicas, variando consoante as previsões de sinistralidade automóvel cujas variações não foram possíveis de analisar devido à sua complexidade matemática.

Verificou-se que a gestão do FGA passa também por realizar aplicações financeiras seja através da aquisição de dívidas soberanas ou participações em fundos de investimento. Na resposta às questões subsequentes não pretendemos colocar em causa o propósito de obter retorno financeiro, o que poderia ser questionado são as escolhas sobre que aplicações adquirir e investir, uma vez estas decisões são tomadas pelos órgãos do ISP não sendo por isso supervisionadas, nem reguladas, nem fiscalizadas por nenhuma entidade independente.

De referir que à data da conclusão desta dissertação o processo legislativo português, face à promulgação do Decreto-Lei que aprova os novos estatutos, ainda não está finalizado. Todavia a investigação realizada permite concluir para além da filigrana dos detalhes jurídicos que o novo ISP não vai incluir no seu perímetro o FGA.

7. Bibliografia

Referências Bibliograficas

Baumol, William J., & Blinder Alan S. (2007). *Microeconomics: Principles and Policy* (pp. 393 – 395). 10th Ed. Mason, Thomson South-Western.

Baumol, William J., & Blinder Alan S. (2012). *Economics: Principles and Policy* (pp.360-380). South-Western, Cengage Learning.

Bilhim, João (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa Universidade Aberta, 2ª Edição

Birkland, Thomas A. (2011). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 3rd Ed. New York, M.E.Sharpe, Inc.

Brito, José M.B. (1989). *Industrialização portuguesa no pós-guerra, 1948-1965*. Lisboa, Universidade Moderna, Publicações Dom Quixote.

Bovens, Mark (2010). *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism* (pp. 946-967). West European Politics.

Cochran, E.C. (1999), *American Public Policy: An Introduction*, 6th Ed. New York St.Martins Press

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington, Ashgate Publishing Company.

Congress of United States – Congressional Budget Office. *Assessing the public costs and benefits of Fannie Mae and Freddie Mac*. Washington, 1996.

Dye, T. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

ECB - European Central Bank (2006) - *Working Paper Series nº 601/April 2006 – Excess Burden and the Cost of Inefficiency in Public Services Provision*

European Parliament Council Commission (2003). *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*. Official Journal of the European Union 31.12.2003, C 321/1

European Commission (2007), *Insurance Guarantee Schemes in the E.U.*, November 2007

Fox, Kevin J. (2002). *Efficiency in the Public Sector*. Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Gerston, Larry N. (2010). *Public policy making: process and principles*. 3rd Ed. New York, M.E. Sharpe, Inc.

- Gilardi, Fabrizio (2011). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Hood, Christopher & Heald, David (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*. London British Academy
- Hironaka, Giselda F.M. (2005). *Responsabilidade Pressuposta*. Belo Horizonte, Livraria del Rey Editora.
- IMF - International Monetary Fund (2007). *Country report No.07/31: Portugal – Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of IAIS Insurance Core Principles*
- Instituto de Seguros de Portugal (2010). *Guia de Seguros e Fundos de Pensões*. Lisboa, Instituto de Seguros de Portugal
- Kekeleakis, Mihalís (2006). *EC Merger Control Regulation: Rights of Defence, a Critical Analysis of DG COMP Practice and Community Courts' Jurisprudence*. Kluwer Law International.
- Kindleberger, Charles P. & Aliber, Robert Z. (2011). *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises 6th Edition*. New York, Palgrave Macmillan.
- Leite, António N. (2010). *Uma tragédia portuguesa*. Lisboa, Lua de Papel.
- Levi-Faur, D. (2011), *Handbook On The Politics Of Regulation*. EE Chetlenham
- Majone Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. New York, Routledge.
- Mah, Ben (2011). *China and the World: Global Crisis of Capitalis*. (pp. 35 – 52). Bloomington, iuniverse.
- Mendonça, L.C.(1982), As Origens do Código Civil de 1966: esboço para uma contribuição, in *Análise Social*, Vol. XVIII, (72-73-74)
- Meneses, Filipe R. (2009). *Salazar: Uma Biografia Política*. (pp. 110 – 119). Nova Iorque, Publicações D.Quixote.
- Modell, Jan-Frederik (2008). *The impact of the subprime-crisis on european banks: Evidence from the British Bank Market*. s.n.
- Niskanen, William (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2002). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris, OECD.

- Peters, Guy B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. 2nd Ed. New York, Continuum
- Rodrigues, Eduardo R.L. (2008). *Políticas Públicas de Promoção da Concorrência*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Rodrigues, Eduardo R.L. (2010). *Instituições e Políticas de Regulação*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Stiglitz, Joseph E.(2000). *Economics of the Public Sector*. 3rd Ed. Columbia University, W W Norton & Company Incorporated
- Smith, Adam (1776). *The Wealth of Nations*. London, Penguin Books, 1970.
- Sorkin, Andrew R. (2009). *Too Big to Fail: The Inside Story of How Wall Street and Washington Fought to Save the Financial System---and Themselves*. New York, Penguin Group.
- Tria, G. & Valotti, G. (2012). *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service and Leadership*. Virginia, Brookings Institution Press
- Whalen, Christopher R. *The Subprime Crisis – Cause, Effect and Consequences*. Networks Financial Institute at Indiana State University, March 1 2008.
- Wollsheid, Christian (2012). *Rise and Burst of the Dotcom Bubble: Causes, Characteristics, Examples*. s.n.

Referências Electrónicas

- Arellano, C. & Kocherlakota, N. (2008). *Internal Debt Crises and Sovereign Defaults*. Working Paper 13794. Retrieved 22 de Março, from <http://www.nber.org/papers/>
- Arezki, R. et. al. IMF - International Monetary Fund (2011). *Sovereign Rating News and Financial Markets Spillovers: Evidence from the European Debt Crisis*. Working Paper WP/11/68, Retrieved 25 de Março, from <http://www.imf.org>
- Bank of England (2013). *The Prudential Regulation Authority's approach to enforcement: statutory statements of policy and procedure*. Retrieved November 20, 2013 from <http://www.bankofengland.co.uk>
- Bethencourt, Alice. *Seguro Automóvel - As directivas comunitárias e a protecção das vítimas*. Consultado em 12 de Julho, 2013, disponível em <URL: [http://www.apseguradores.pt/boletim/003%20-%20OUTUBRO NOVEMBRO DEZEMBRO 2003/ONLINE/SEGURO AUTOMOVEI.htm](http://www.apseguradores.pt/boletim/003%20-%20OUTUBRO%20NOVEMBRO%20DEZEMBRO%202003/ONLINE/SEGURO_AUTOMOVEI.htm)

Commission of European Communities (1995). *Better-lawmaking. Commission Report to the European Council on the Application of the Subsidiarity and Proportionality Principles, on Simplification and Consolidation*. Consultado em Março 15, 2013 disponível na internet <URL: http://aei.pitt.edu/922/1/subsidiarity_CSE_95_580.pdf

Commission of European Communities (2002). *Communication from the Commission on Impact Assessment*. Retrieved March 15, 2013, from http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Comissão Europeia (2013): *Smart Regulation*. Consultado em Março 16, 2013 disponível na internet <URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

Conselho da União Europeia (2002). *Regulamento (CE) Nº 1/2003* - Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 16 de Dezembro de 2002, Retrieved 22 de Janeiro, from <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>

Conselho Europeu (2004). *Regulamento (CE) nº 139/2004* - Jornal Oficial da União Europeia de 29 de Janeiro de 2004, Retrieved 25 de Janeiro 2013, from <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>

Constituição da República Portuguesa 1933. Retrieved 5 March, 2013, from <http://www.parlamento.pt>

Garcia, Nuno de Oliveira [s.d.]. *Preços, Tributos e Entidades Reguladoras Independentes: O Caso do Sector da Electricidade*. Consultado em Abril 24, 2013 disponível na internet <URL: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/NOGarcia.pdf.

Gennaioli, N. et al. (2010). *Sovereign Default, Domestic Banks and Financial Institutions*. Retrieved 22 de Março, from <http://www.bde.es/bde/es/>

Gramlich, Edward M. *Booms and Busts: The Case of Subprime Mortgages*. Retrieved from 4 April, 2013 from www.KansasCityFed.org

Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Retrieved January 9, 2013, from <http://www.mpifg.de/>

Heald, David (2006). *Varieties of Transparency*. Retrieved 25 December 2013, from <http://www.davidheald.com/>

Leite, António N. (1996). *Política de Concorrência e Política Industrial*. Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Economia. Consultado em Janeiro 23, disponível na internet <URL: <http://www.netcentro.pt/upl/%7B83F7D20F-376A-4E08-9459-30856376B8D4%7D.pdf>

Levi-Faur, David (2011). *Handbook on the Politics of Regulation*. Retrieved 14 December 2013, from http://levifaur.wiki.huji.ac.il/index.php/Main_Page

Majone, Giandomenico (2006). *Regulação Econômica e Democracia: O Debate Europeu*. Consultado em Novembro 9, 2012 disponível na internet <URL: <http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/0/08/Majone.pdf>

Mateus, Abel M. (2004). *A descentralização das competências comunitárias sobre práticas da concorrência: As novas competências da Autoridade*. Retrieved 25 de Março from <http://www.concorrenca.pt/>

Motor Insurers Bureau (2012). *Memorandum of Association of Motor Insurers Bureau*. Retrieved November 20 2013, from <http://www.mib.org.uk>

Nunes, Ana F. (2002). *Controlo e regulação na economia portuguesa (1945-1973)*, in Boletim de Ciências Económicas, Volume XLV-A. Retrieved February 25, 2013, from <https://www.repository.utl.pt/>

OECD (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Retrieved December 21, 2012, from <http://www.oecd-ilibrary.org/>

PLMJ (2012). *Resumo dos aspetos essenciais da nova Lei da Concorrência*. Retrieved 5 de Julho, 2013, from <http://www.plmj.pt/>

Polski, Margaret M., & Ostrom Elinor (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Consultado em Novembro 9, 2012 disponível na internet <URL: <http://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>

Sebastião, Manuel (2012). *Uma boa lei serve bem uma boa economia*. Autoridade da Concorrência. Consultado em 6 de Junho, 2013 disponível na Internet <URL: http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Conferencias_e_Seminarios/Documents/N_RJC2012-Discurso%20de%20Abertura%20-%20MS.pdf

Tratado de Lisboa. Texto Integral, Retrieved December 22, from http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia versão consolidada. Jornal Oficial da União Europeia de 9 de Maio de 2008, Retrieved 26 de Janeiro 2013, , from <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>

Diplomas Legislativos e Documentos Oficiais

Comunicação da Comissão (1997). *Relativa às regras de de procedimento interno para o tratamento de pedidos da consulta de processos nos casos da aplicação do artigo 85º e 86º do Tratado da CE, dos artigos 65º e 66º do Tratado CECA e do Regulamento (CEE) nº 4064/89 do Conselho*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias 23 de Janeiro de 1997.

Conselho das Comunidades Europeias(1983). *Segunda Directiva 84/5/CEE do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983*. Jornal Oficial nº L 008 de 11 de Novembro de 1984

Constituição da República Portuguesa 7ª Revisão Constitucional. *Diário da República nº 155 Série I-A de 12 de Agosto de 2005*

Decreto-Lei nº 239. *Diário do Governo de 23 de Outubro de 1907*

Decreto nº 17555. *Diário da República nº 254, Série I de 5 de Maio de 1929*

Decreto-Lei nº 23048. *Diário da República nº 217, Série I de 23 de Setembro de 1933*

Decreto-Lei nº 30690. *Diário da República nº 199, Série I de 27 de Agosto de 1940*

Decreto nº 34562. *Diário da República nº 94, Série I de 1 de Maio de 1945*

Decreto-Lei nº 11-B/76. *Diário da República nº 10, 2.º Suplemento, Série I de 13 de Janeiro de 1976*

Decreto-Lei nº 344/76. *Diário da República nº 111, Série I de 12 de Maio de 1976*

Decreto-Lei nº 513-B1/79. *Diário da República nº 297, 2.º Suplemento, Série I de 27 de Dezembro de 1979*

Decreto-Lei nº 165/81. *Diário da República nº 138/81 SÉRIE I de 19 de Junho de 1981*

Decreto-Lei nº 302/82. *Diário da República nº 174, Série I de 30 de Julho de 1982*

Despacho Normativo nº 121/83. *Diário da República nº 115, Série I de 3 de Maio de 1983*

Decreto-Lei nº 188/84. *Diário da República nº 130, Suplemento, Série I de 5 de Junho de 1984*

Decreto-Lei nº 133/86. *Diário da República nº 133, Série I de 12 de Junho de 1986*

Decreto-Lei nº 155/86. *Diário da República nº 141, Série I de 23 de Junho de 1986*

Decreto-Lei nº 415/89. *Diário da República nº 276/89 Série I de 30 de Novembro de 1989*

Decreto-Lei nº 50/91. *Diário da República nº 21, Série I-A de 25 de Janeiro de 1991*

Decreto-Lei nº 147/94. *Diário da República nº 121, Série I-A de 25 de Maio de 1994*

Decreto-Lei nº 289/2001. *Diário da República nº 263, Série I-A de 13 de Novembro de 2001*

Decreto-Lei nº 291/2007. *Diário da República nº 160, Série I de 21 de Agosto de 2007*

Great Britain. *Financial Services and Markets Act 2000*. Chapter 8, (2000). Elizabeth II. London, The Stationery Office

Great Britain. *Road Traffic Act 1988*. Chapter 52, (1988). Elizabeth II. UK Statutory Instruments

Národná Banky Slovenska c.87/2006 z 20 Decembra 2006

Ley 21/1990. *Boletín Oficial del Estado* núm. 304, de 20 de diciembre de 1990

Real Decreto 345/2012. *Boletín Oficial del Estado* núm. 36, de 10 de febrero 2012

Instituto de Seguros de Portugal (2012). *Relatório e Contas*. Lisboa, ISP

Instituto de Seguros de Portugal (2013). *Relatório e Contas*. Lisboa, ISP

Instituto de Seguros de Portugal (2012). *Relatório de Actividades* Lisboa, ISP

Instituto de Seguros de Portugal (2008). *Norma Regulamentar n.º 09/2008-R*, de 25 de Setembro

Tribunal de Contas (2006). *Relatório de Auditoria nº 17/06-2ª S. Proc. Nº 34/06*

Zákon c. 381/2001 z 4 septembra 2001